

UNIVERSIDAD DE PANAMÁ
VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO
UNIVERSIDAD DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

***Las migraciones humanas inducidas por el Cambio Climático:
Desplazamiento Climático en la Región Autónoma de
Guna Yala, Panamá***

ROBERTO MARTINEZ SASTRE

Tesis presentada como uno de los requisitos para optar al grado de
MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES
CON ENFASIS EN COOPERACION INTERNACIONAL

PANAMÁ, REPÚBLICA DE PANAMÁ

2018

A mis padres y hermana.

INTRODUCCION A LA INVESTIGACION.....	5
Resumen breve.....	5
Definiciones básicas y principios fundamentales.....	5
Diagnóstico de la situación de partida.....	6
Aproximación desde las dimensiones sociales.....	7
Hipótesis de trabajo.....	9
Retos Clave.....	10
Objetivos de la Investigación.....	11
El objetivo general:.....	12
Los objetivos específicos.....	12
Metodología, justificación y estructura expositiva.....	12
CAPITULO I EL IMPACTO DEL CAMBIO CLIMÁTICO SOBRE LAS SOCIEDADES.	
LA MIGRACIÓN COMO UNA RESPUESTA.	16
A. Aproximación histórica a los desplazamientos humanos inducidos por el Cambio Climático como un hecho social.....	17
1. Categorización en base a impactos de evolución lenta o súbita.....	22
2. Factores climáticos fundamentales como activadores de los desplazamientos.....	24
2.1. <i>Aumento en la fuerza y frecuencia de huracanes tropicales, precipitaciones e inundaciones.</i>	24
2.2. La resiliencia de las comunidades para evitar o limitar los desplazamientos y la migración.....	27
B. Los factores socioeconómicos y las desigualdades sociales como causa	29
C. La migración como estrategia adaptativa	32
Costes negativos de la migración y la reubicación	33
CAPITULO II LOS DESPLAZAMIENTOS MEDIOAMBIENTALES DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS Y LOS DERECHOS HUMANOS	35
A. ¿Refugiados o migrantes? Definiciones y términos que bordean la problemática del reconocimiento de la figura del refugiado.....	36
B. La Reunión Ministerial de diciembre de 2011 y la creación de la Iniciativa Nansen	37
C. Marco de Respuesta Integral para los Refugiados	43
Pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular	44
D. La perspectiva del ACNUR desde el Derecho Internacional de los Refugiados	46
La Acción Medioambiental del ACNUR y su aproximación inicial.....	46

1. El debate sobre los desplazados climáticos a partir de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951	49
1.1. No reconocimiento de los “refugiados climáticos” bajo la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951	50
1.2. Reconocimiento de los refugiados climáticos bajo la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951	52
1.3. Nuevos marcos de protección dentro y fuera de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951	53
CAPITULO III LA POBLACION DE GUNA YALA Y SUS RETOS FRENTE AL CAMBIO CLIMATICO	57
1. Marco geográfico y antecedentes históricos	58
2. Población.....	59
3. Contexto legal	60
3.1. Tratamiento legal e institucional del cambio climático y la gestión del riesgo en Panamá.....	62
3.2. El marco de Gestión del Cambio Climático.....	63
3.3 El marco de Gestión de Riesgo de Desastres	68
4. Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019 y el Plan de Acción 2030	71
4.1. Cambio climático y sus efectos.....	74
4.2. Ordenamiento territorial.....	75
5. Los datos científicos sobre el aumento del nivel del mar en Guna Yala	75
6. Biodiversidad y uso	78
CAPITULO IV PLAN DE DESPLAZAMIENTO PILOTO DE UNA COMUNIDAD.....	83
A. Antecedentes.....	84
1. Los datos científicos sobre el aumento del nivel del mar en Guna Yala	88
2. Los desastres de origen natural y los eventos climáticos que han afectado Guna Yala.....	88
B. Plan de Reubicación.....	90
1. Gobierno de Panamá.....	92
2. Banco Interamericano de Desarrollo y de la Comunidad Internacional ..	93
3. Congreso General Guna.....	94
C. Conclusiones.....	94
Bibliografía.....	100
Índice de tablas	101
Índice de Mapas	101

INTRODUCCION A LA INVESTIGACION

Resumen breve

El desplazamiento a causa del cambio climático ya está en marcha en Guna Yala y plantea un desafío urgente para el gobierno nacional, para las autoridades locales y para las comunidades afectadas. Se requieren esfuerzos inmediatos para hacer frente a este complejo desafío, en particular para organizar un proceso de reubicación ordenado. De lo contrario, hay un grave riesgo de que se produzca un desastre de origen natural extremo relacionado con el clima que obligue a una reubicación repentina, caótica y permanente de un gran número de personas, para lo que no se han hecho los preparativos necesarios. Esto puede evitarse si se operacionalizan tan pronto como sea posible los recursos que se necesitan y los sistemas de gestión de riesgos en Guna Yala.

En la investigación se plantea estudiar los marcos institucionales, procedimientos y mecanismos para abordar el problema, desde el marco de la Cooperación Internacional y sus actores. Analizar la aproximación al problema de las organizaciones internacionales del mundo de la migración y refugiados, específicamente en el caso de ACNUR. De igual forma dentro del marco general de políticas de adaptación al Cambio Climático y aplicándolos al estudio concreto de las comunidades de la comarca Guna Yala de Panamá, se pretende identificar un plan de desplazamiento adecuado, que permitiría con su replicación, aumentar la resiliencia y reducir la vulnerabilidad. Un traslado exitoso de las comunidades Guna podría convertirlas en un modelo internacional para los desplazamientos climáticos alrededor del mundo. Incluso se podría evaluar la presentación del proyecto al BID para que participe activamente en la financiación de este el proceso de reubicación, ya que actualmente apoya los proyectos del centro de salud, el complejo escolar y cuenta con una financiación para reducir el impacto de los desastres naturales y los efectos del cambio climático en Panamá.

Definiciones básicas y principios fundamentales

Que servirán de guías en la comprensión en el ámbito de la temática que se aborda en esta investigación.

- *Cambio climático*: “alteración en la composición de la atmósfera global, que se suma a la variabilidad natural durante períodos de tiempo comparables”.
- *Desplazamiento climático*: “el movimiento de personas dentro de un Estado debido a los efectos del cambio climático, incluyendo los eventos y procesos ambientales repentinos y de evolución lenta, que se producen ya sea solo o en combinación con otros factores”.
- *Personas desplazadas climáticas*: “individuos, hogares o comunidades que se enfrentan o que sufren el desplazamiento climático”.

- *Reubicación*: “movimiento voluntario, planificado y coordinado de las personas desplazadas dentro de los Estados a lugares apropiados, lejos de zonas de riesgo, donde pueden disfrutar de toda una gama de derechos, incluyendo, los derechos a la tierra y la propiedad y a los medios de subsistencia y todos los otros medios de subsistencia y derechos conexos”.

Hay tres principios fundamentales en el ámbito de las migraciones humanas:

- El primero es el principio de la no discriminación, que establece que las personas no pueden ser discriminados con base a su situación de desplazamiento real o potencial y deben disfrutar de los mismos derechos y libertades que el resto de los ciudadanos del país.
- El segundo es el principio de acceso a los recursos judiciales adecuados y acceso al sistema judicial si es necesario.
- El tercero es que no se debe crear una limitación o alteración a los derechos actualmente reconocidos por el derecho nacional e internacional. En este sentido, se invita a los Estados a interpretarlos en una forma amplia, guiados por un propósito humanitario.

Diagnóstico de la situación de partida

Una serie de desastres de origen natural y fenómenos meteorológicos han venido afectando a las islas durante los últimos diez años que han puesto de relieve el tema del aumento del nivel del mar y el cambio climático, y han hecho de la reubicación de las comunidades de las islas al continente, un debate o prioridad cada vez mayor. El crecimiento de la población desde hace varias décadas ha derivado también en la falta de espacio en las islas y es un factor a tener en cuenta en el debate de la necesidad de la reubicación. Adicionalmente, ha habido presión de algunos grupos ambientalistas interesados en la protección de los arrecifes de coral que rodean las islas para que los habitantes sean reubicados.

Se estima que aproximadamente 28.000 personas eventualmente tengan que trasladarse de las islas al continente en los próximos años, como consecuencia del aumento del nivel del mar y de los eventos meteorológicos. También hay que señalar que se espera que unas 12.000 personas adicionales, originarias de las islas de Guna Yala que se han trasladado a vivir a la ciudad de Panamá, se unan a la reubicación y regresen a su comarca de origen, con lo que el número total aumentaría a unas 40.000 personas.

Muchas de las comunidades de Guna Yala están luchando con la idea de la reubicación. La reubicación puede ser un factor de división dentro de una comunidad, y es una decisión muy difícil de tomar, sobre todo cuando la gente está profundamente enraizada en el lugar donde han vivido durante siglos, incluso si tienen la suerte de tener un lugar seguro a dónde ir. Este es particularmente el caso de las comunidades indígenas, como los Guna, que tienen una relación especial con el lugar donde viven, así como con el mar.

Aproximación desde las dimensiones sociales a los desafíos para la investigación de los desplazamientos inducidos por el clima, nos basamos en el enfoque multicausal.

El presente documento parte del interés por abordar algunos de los aspectos fundamentales vinculados al fenómeno de los desplazamientos humanos inducidos por el Cambio Climático desde la perspectiva de las dimensiones sociales, relaciones internacionales, cooperación internacional y organismos internacionales involucrados en el mismo. En ese sentido, se considera la doble complejidad de los problemas medioambientales, a partir de su propia complejidad interna y su interacción con los sistemas sociales humanos.

Se reconoce en principio el Cambio Climático como un hecho social dado que:

- 1) Su origen se basa en gran medida en las actividades humanas.
- 2) Son las mismas sociedades humanas quienes sufren sus consecuencias directa o indirectamente a través del cambio del medio bio-geofísico.
- 3) El hecho social se reproduce en la capacidad de respuesta, ya que las soluciones deberían llevarse a cabo a través de las propias sociedades (Pardo, 2007:22).

Esta visión se explica también desde el *Comité sobre las Dimensiones Humanas del Cambio Global Medioambiental del Consejo Nacional de Investigación de los Estados Unidos* (NRC, 1999) que proponía algunas líneas maestras con respecto al estudio de las dimensiones humanas del Cambio Ambiental Global (NRC, 1999: 3).

“El estudio de las dimensiones humanas del cambio medioambiental global abarca el análisis de las causas humanas de las transformaciones del medioambiente global, las consecuencias de tales cambios para sociedades y economías, y las formas en que personas e instituciones responden a los cambios. También implica los procesos y las instituciones sociales, políticas y económicas más amplias que enmarcan las interacciones humanas con el medioambiente y que influyen el comportamiento y las decisiones humanas. Significativamente, están los procesos e instituciones que utilizan la información científica sobre los procesos medioambientales y las interacciones humano-ambientales como insumos para las decisiones humanas que alteran el curso de los procesos e interacciones”.

En consecuencia, frente a las cada vez mayores evidencias que muestran que a mayor cambio biogeofísico y mayor velocidad en ese cambio, mayor será la predominancia de esos efectos negativos en la sociedad (Pardo, 2010: 15), uno de los fundamentos sobre los que se asienta el presente trabajo es la limitada importancia que el análisis y las políticas sociales han tenido en la proposición

de respuestas a los impactos del Cambio Climático, siendo los desplazamientos humanos uno de los espacios de análisis social y político que no han sido considerados en toda su importancia.

Sin embargo, existen varios trabajos sobre las migraciones vinculadas al cambio medioambiental, que parte de un reconocimiento explícito como las de Graeme Hugo (1996: 118): *“la degradación del medioambiente se está convirtiendo en causa de la movilidad de la población en los países menos avanzados”*; y donde se empieza a reconocer el Cambio Climático como un factor de mayor importancia a la hora de influir en las migraciones humanas conforme se van haciendo más evidentes sus consecuencias. Se prevé que de seguir aumentando a este ritmo se hará alarmante para las sociedades y será una de las principales preocupaciones políticas en la actualidad y el futuro inmediato.

Pero la mayor importancia de los factores climático-medioambientales en la activación de los desplazamientos humanos, no implica el reconocimiento de una única causa directa que vincule degradación medioambiental con desplazamientos humanos. Es más, lo que se empieza a reconocer es que debe integrar la interacción de los factores sociales, económicos, políticos, demográficos o medioambientales, lo que llevaría a construir unas proposiciones y modelos de desplazamiento mucho más complejos. Un factor importante vinculado a esta problemática es la confusión de estos desplazamientos con otras formas de migración, lo que dificulta el trabajo a la hora de intentar desarrollar la capacidad de aislar y desarrollar esta temática.

El IPCC en su Quinto Informe de Evaluación de 2014 (Agard *et al.*, 2014) define “migración medioambiental” como un proceso multicausal de la siguiente forma: *“La migración humana implica el movimiento en una distancia y duración significativa. La migración medioambiental se refiere a la migración humana en la que los riesgos medioambientales o los cambios medioambientales juegan un papel importante para influir en la decisión de migrar y en el destino. La migración puede implicar distintas categorías tales como: desplazamiento directo, involuntario y temporal debido a los desastres relacionados con el clima; reubicación voluntaria como los asentamientos y las economías se vuelven menos viable; reasentamientos planificados alentado por acciones o incentivos del gobierno. Todas las decisiones de migración son multicausales, y por lo tanto no es significativo describir cualquier flujo de migrantes como debido únicamente a razones medioambientales”* (Agard *et al.*, 2014: 12)

Igualmente, ante la ausencia de una terminología adecuada y consensuada para definir el problema y los afectados, así como proponer respuestas al respecto. Uno de los puntos de atención más importantes es la posición del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y los límites que impone al reconocimiento del término “refugiado medioambiental” desde el Derecho Internacional de los Refugiados (ACNUR, 2008: 8). La

posición del ACNUR forma parte del debate por parte de investigadores y organizaciones sobre si debería acordarse un estatus específico para estos desplazados, ya fuera mediante la ampliación o modificación de la Convención de Ginebra de 1951, el establecimiento de nuevos marcos legales que permitieran su reconocimiento, o teniendo en cuenta la complejidad del problema, el rechazo momentáneo a cualquier propuesta que implicará un reconocimiento legal de estos desplazados.

El 19 de septiembre de 2016, la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), adoptó una serie de compromisos para mejorar la protección de los refugiados y migrantes. Dichos compromisos se conocen como la Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes. En esta declaración los Estados se comprometieron a trabajar en la adopción de un pacto mundial sobre refugiados en 2018. Los Estados le solicitaron al Alto Comisionado para los Refugiados proponer el texto del pacto en su informe anual ante la Asamblea General en 2018, en la actualidad las negociaciones intergubernamentales para acordar el texto del Pacto se negocia en Ginebra y deberá ser adoptado en noviembre de 2018.

Hipótesis de trabajo

Como se ha visto en otras partes del mundo, la comunidad directamente afectada por el cambio climático ha asumido la responsabilidad de orquestar los primeros pasos de un plan de reubicación en Guna Yala. Sin embargo, aún no se ha proporcionado, y se requiere con urgencia el apoyo necesario por parte de las instituciones del Estado para completar e implementar un plan. El Gobierno de Panamá no parece tener ninguna estrategia oficial respecto a la manera de abordar la situación de las comunidades que viven en las islas en Guna Yala a medida que estén cada vez más vulnerables al aumento del nivel del mar y a los eventos meteorológicos. No existe una política oficial con respecto a la reubicación, y el gobierno no ha desarrollado ningún plan coordinado y sistemático en este sentido.

El gobierno de Panamá ha establecido un marco jurídico e institucional nacional para las medidas de gestión del riesgo de desastres y el cambio climático, pero ninguna de ellas ha sido aún utilizada en relación con el desplazamiento climático que ya presenta una amenaza inminente en la región de Guna Yala.

El peor escenario sería que se produzca un desastre natural extremo relacionado con el clima que obligue a una reubicación repentina, caótica y permanente de un gran número de personas. Para evitar esta situación, el Gobierno debería planificar y asignar los recursos necesarios para que sus sistemas de gestión de riesgos puedan ser activados en Guna Yala tan pronto como sea posible, para iniciar el proceso de preparación para el impacto del cambio climático y los fenómenos meteorológicos extremos en las islas.

Basándose en lo expuesto se quieren identificar tres aspectos, que entrelazados, perfilan en gran medida los interrogantes iniciales que orientan esta investigación:

- ¿Se debe proceder a la reubicación aún en ausencia de un plan?

Como eje se considera que se debería evitar tanto como sea posible el hacer un traslado no planificado, sino colaborando activamente con las comunidades en un plan creíble y viable. Una reubicación ordenada y exitosa de una comunidad podría convertirla en un modelo para las otras casi 40 comunidades Gunas que eventualmente tendrán que reubicarse al continente en los próximos años. Un traslado exitoso de las comunidades Gunas podría convertirlas en un modelo internacional para los desplazamientos climáticos alrededor del mundo.

- ¿Cuál sería la implicación de las instancias gubernamentales y los organismos de cooperación internacional

La interacción entre los impactos del Cambio Climático con otros factores vinculados al nivel de desarrollo social, puede llevar a aumentar la vulnerabilidad y desigualdad social de las comunidades, llegando en última instancia a situaciones complejas o a los desplazamientos humanos, y el poder aplicar este análisis en un caso práctico del contexto panameño, eligiendo la comarca indígena de Guna Yala ya que actualmente está enfrentando ya o va a ser una de las primeras en tener que enfrentarse con esta problemática.

- Terminología y la existencia del concepto “refugiado” medioambiental o climático

El ACNUR no reconoce la figura del “refugiado medioambiental” bajo el marco de la Convención de Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. El simposio internacional organizado por la OIM, el ACNUR y el RPG en 1996, reflejó esta voluntad de no utilizar el término “refugiado medioambiental” con el objetivo de *“evitar la confusión con la definición legal de los refugiados”*, según la definición recogida en la Convención de 1951, prefiriendo en su lugar el término *“personas desplazadas por razones medioambientales”*.

Retos Clave

Tierra: La tierra es quizás el asunto clave a abordar durante el desplazamiento climático: la gente va a perder la tierra y necesitará nuevas tierras para reiniciar sus vidas el proceso de requerirá de mucho tiempo. Por otra parte, la experiencia de otras partes del mundo ha indicado que obtener tierras para la reubicación es necesariamente una tarea costosa y que fondos públicos deben ser claramente asignados para dicho fin.

La salud pública y el medio ambiente: La reubicación de las islas representa también retos de salud pública y ambientales. Una de las razones históricas de

la decisión del pueblo Guna para asentarse en las islas fue su deseo de escapar de la malaria y la fiebre amarilla en el continente. También se requerirán de acciones para hacer frente a los aspectos de salud pública de la reubicación, incluyendo las medidas de gestión de vectores. Igualmente, deberán tomarse medidas para planificar y abordar los desafíos ambientales que se plantean a más largo plazo por el potencial asentamiento de miles de personas adicionales en el área de bosque mejor conservado de Panamá.

El acceso a los medios de subsistencia: Aún después de que se trasladen a vivir en el continente, es de esperar que las comunidades afectadas seguirán manteniendo una estrecha relación con las islas, debido al hecho de que están íntimamente conectadas con los medios de subsistencia actuales de la comunidad, que son principalmente la pesca y, cada vez más, el turismo. La situación económica del pueblo Guna es frágil, ya que su economía está pasando de una de subsistencia a una basada en los servicios. Por tanto, es importante que quienes se reubiquen sean capaces de mantener el acceso a su antigua forma de vida durante el proceso de transición, mientras que al mismo tiempo se buscan nuevas oportunidades en el continente. A este respecto, hay que señalar que ha habido sugerencias de algunos sectores de que los Guna no deberían continuar accediendo a las islas después de su reubicación, debido en parte a las preocupaciones ambientales relacionadas con la práctica de los Guna de la utilización de coral vivo para “rellenar” y ampliar la superficie de las islas.

Los *Principios de Península* reconocen que el proceso de transición puede incluir la necesidad de seguir manteniendo las conexiones a la tierra de origen de las comunidades desplazadas por el mayor tiempo posible. También se requerirá de un considerable apoyo para ayudar a las comunidades reubicadas con el desarrollo de nuevas habilidades laborales y de generación de ingresos de manera que su acceso a medios de subsistencia no se vea afectada negativamente por la reubicación.

Cronograma para la reubicación. Dada la renuencia de algunas comunidades para moverse, el cronograma para la reubicación tendrá que ser examinado cuidadosamente. Mientras que la amenaza del aumento del nivel del mar es un fenómeno gradual, eventos meteorológicos extremos pueden exacerbar seriamente la amenaza planteada durante ciertas épocas del año

Objetivos de la Investigación

A partir del análisis inicial de algunos de los desafíos que enfrenta la investigación de los desplazamientos humanos inducidos por el clima, se quieren enumerar los objetivos que de una forma general pretende desarrollar esta investigación:

El objetivo general:

Identificar de manera crítica y práctica las políticas de adaptación al cambio climático y los mecanismos de resiliencia comunitarios, en el contexto de las respuestas a las migraciones humanas inducidas por el Cambio Climático en la Región Autónoma de Guna Yala, para el desarrollo de plan de desplazamiento piloto de una comunidad, replicable al resto de comunidades en la comarca indígena de Guna Yala.

Los objetivos específicos para cumplir con ese objetivo general son los siguientes:

1. Reconocer que el aumento del nivel del mar ya está provocando desplazamiento climático en las islas de Guna Yala, e iniciar urgentemente un proceso para preparar, planificar y responder al desplazamiento climático en la región.
2. Establecer marcos institucionales, procedimientos y mecanismos para abordar el problema, desde el marco de la Cooperación Internacional y sus actores.
3. Dentro del marco general de políticas de adaptación al Cambio Climático y aplicándolos al estudio concreto de las comunidades de la comarca Guna Yala de Panamá, identificar un plan de desplazamiento adecuado, que permitiría con su replicación, aumentar la resiliencia y reducir la vulnerabilidad, lo que llevaría a mejorar el desplazamientos humanos inducidos por el Cambio Climático y actuar como mecanismos de protección en el caso que estos desplazamientos fueran necesarios. (Teniendo en cuenta el gobierno y sistema panameño, el Congreso General Guna, así como otros actores como el Banco Interamericano de Desarrollo y la Comunidad de Cooperación Internacional).
4. Analizar la aproximación al problema de las organizaciones internacionales del mundo de la migración y refugiados, específicamente en el caso de ACNUR ya fuera desde el desarrollo de su mandato y políticas, así como desde su integración en el debate y las negociaciones climáticas.

Visualizando el reconocimiento de la capacidad de resiliencia y la migración como prácticas adaptativas frente al Cambio Climático en un contexto de aumento de migraciones. Un traslado exitoso de las comunidades Guna podría convertirlas en un modelo internacional para los desplazamientos climáticos alrededor del mundo.

Metodología, justificación y estructura expositiva

La aproximación desde las Relaciones Internacionales y la Cooperación Internacional.

Se pretende abordar y valorar algunos de los aspectos teóricos indispensables para comprender de mejor manera el fenómeno de las migraciones humanas

inducidas por el cambio medioambiental, particularmente el Cambio Climático, y las respuestas desde los mecanismos y políticas de tipo socioeconómica.

Este ámbito de estudio se puede considerar como un sector de gran dinamismo y rápida evolución, pero que igualmente enfrenta diversas demandas, dificultades y vacíos. Entre estos aspectos aparece la necesidad de desarrollar una mayor investigación aplicada a la agenda política, cobrando un mayor sentido esta aproximación hacia el diseño de políticas de respuestas si se quiere considerar el evidente sentimiento de urgencia y aplicación práctica.

Del mismo modo, las dificultades en la investigación, debido a la novedad de la temática, así como el reconocimiento de la realidad multicausal del problema de los desplazamientos inducidos por el clima, dificulta la elección de un modelo de investigación que pueda ajustarse a las diferentes variables que rodean la problemática. De hecho, se abordan cuestiones que normalmente se tratan en diferentes disciplinas y con diferentes métodos.

Este proceso debe abordar la complejidad de los sistemas sociales y los patrones de vulnerabilidad, permitiendo crear conceptos y marcos de integración, de manera que los aspectos de los sistemas sociales complejos puedan ser entendidos en el contexto de todo el sistema y no sólo desde una única disciplina científica (Warner, 2007: 16);¹ vinculado a esta visión propuesta por Warner, se considera el enfoque de la ecología política como un campo de estudio transdisciplinar que permite albergar visiones que van desde la geografía, antropología, ecología, economía ecológica, historia medioambiental, estudios de desarrollo y estudios vinculados a la ciencia y la tecnología, y el análisis de las políticas desde el ámbito de las relaciones internacionales y el estudio de las organizaciones internacionales.

Sin embargo, se quiere centrar sobre el enfoque de las relaciones internacionales y específicamente desde los mecanismos de Cooperación Internacional, considerando que bajo este enfoque es desde donde mejor se pueden explicar algunos de los aspectos. Para lo cual, se acude a algunos de los autores que en el ámbito académico han desarrollado más a fondo la teoría de las relaciones internacionales como Celestino del Arenal y la definición de las relaciones internacionales como la ciencia específica que explica aquellas relaciones entre individuos y colectividades humanas que configuran y afectan a la sociedad internacional (Arenal, 2007: 420), reconociéndose igualmente el evidente carácter interdisciplinario de esta ciencia.

Se quiere identificar un aspecto elemental de la teoría de las relaciones internacionales que cobra importancia y que parte de la propuesta de paradigmas reconocidos por Arenal, a saber, el paradigma tradicional o realista, de la sociedad global y de la dependencia (Arenal, 2007: 29). Con respecto al primero, se propone recuperar lo expuesto y su mención al paradigma realista como un enfoque a asumir a la hora de enfrentar el Cambio Climático y la necesidad de hacerlo desde las instituciones ya existentes.

¹ Warner considera que desde la formulación de políticas se requiere de una investigación focalizada que combine eficazmente información anecdótica e información local sobre la vulnerabilidad social vinculada con indicadores medibles, cifras o valores sobre las que se pueden basar las decisiones políticas, lo que implica que ante esta demanda de diferentes marcos la ciencia debe responder desde la investigación multidisciplinar (Warner, 2007: 18).

Sin embargo, esta investigación se ve reconocida igualmente bajo el paradigma de la sociedad global, dado que el análisis propuesto refleja nuevos desafíos vinculados al Cambio Climático y que entran en relación directa con otros factores que Arenal identifica como *“las relaciones económicas y culturales, el desarrollo y el subdesarrollo, la desigualdad y las privaciones económicas, el hambre y la explosión demográfica, el agotamiento y la explotación de recursos, los desequilibrios ecológicos y la opresión y violación de los derechos humanos”* (Arenal, 2007: 34), problemas de primera magnitud que esperan una respuesta y una solución justa (Arenal, 2007: 437).

Del mismo modo el aumento de las desigualdades sociales debido al Cambio Climático tanto entre regiones del mundo como a nivel interno de las sociedades, lleva a entender el problema a estudiar en términos de dependencia, desigualdad y dominación, mostrándose de este modo la *“naturaleza desequilibrada e injusta del sistema internacional”* (Arenal, 2007: 35) y la importancia por tanto de un análisis basado en el paradigma de la dependencia en cuanto a los desplazamientos de personas debido a la degradación medioambiental.

Otro aspecto para justificar el enfoque de las Relaciones Internacionales utilizado es la multidisciplinariedad. La revisión inicial de la literatura sobre el problema permite vislumbrar cómo desde diferentes disciplinas, ha habido una aproximación al problema de los desplazamientos humanos vinculados a la degradación medioambiental y el Cambio Climático, lo que también ha permitido reconocer en principio la dificultad que puede suponer limitar cualquier investigación en este ámbito a una sola área de estudio específica. Por tanto, se considera que la propia esencia de la investigación demanda un análisis holístico del problema, teniendo en cuenta también los diferentes perfiles de los autores que lo han investigado, así como los diferentes ámbitos de estudio y ciencias, ya fueran principales y auxiliares, que han abordado el problema o se hacen necesarios para enmarcarlo correctamente.

Espacios de análisis como la Historia, la Geografía Política, el Derecho Internacional Público, la Macroeconomía, las Ciencias de la Tierra, o el marco desde el Análisis del Cambio Social o la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales. Con respecto a esta última área de estudio se considera su *“carácter multidisciplinar muy destacado”*, dado que tal y como también reconoce Arenal, cualquier teoría de las relaciones internacionales deben contar con los datos aportados por otras disciplinas y en consecuencia, no pueden ser ajenas a las aportaciones y métodos o técnicas características de cada una de ellas, ya que la teoría de las relaciones internacionales investiga un sector de la realidad social que también es objeto de consideración por parte de otras disciplinas (Arenal, 2007: 460). Alrededor de este reconocimiento de la multidisciplinariedad de las relaciones internacionales, está la mención que hace Arenal a Manuel Medina (Arenal, 2007: 180) o la explicación sobre la explicación de la Ciencia Política y la Sociología, junto con la Historia, la Economía o el Derecho, como dos disciplinas auxiliares principales de las Relaciones Internacionales, seguidas para aspectos parciales, del derecho internacional, la economía internacional y la organización internacional (Arenal, 2007: 180). Desde este contexto disciplinar el enfoque sociológico se haría

necesario, ya que un enfoque estrictamente político sería absolutamente insuficiente para el estudio y propuesta de una teoría de las relaciones internacionales (Arenal, 2007: 440), además de un enfoque histórico, ya que como reconoce Arenal (2007: 442) *“el más importante tipo de evidencia en las relaciones internacionales es el proporcionado por la propia historia”*.

Por tanto, la realidad multidisciplinar del problema a estudiar permite identificar esta investigación dentro del marco de relaciones internacionales. A partir de lo expuesto hasta ahora en cuanto el análisis inicial teórico y la investigación exploratoria se quiere adoptar un enfoque que combine los procedimientos deductivo e inductivo, explicado por Héritier (2013: 80) como *“la asociación de ambos procesos desarrollando primero hipótesis a partir de teorías previas y, luego, introduciéndose en la investigación exploratoria de campo para obtener “inspiración” y generar nuevas hipótesis”* o como: *“la inducción nos permite teorizar a partir de casos particulares y la teoría nos permite la aplicación deductiva a nuevos casos particulares, facilitándonos la investigación y la transmisión de conocimientos”*.

Se quiere considerar el método descriptivo como un instrumento conciso y representativo en la narración de la cuestión de estudio, desde sus características basadas en hacer una exposición lo más detallada y exhaustiva posible de la realidad a investigar, a través de la lectura y estudio que se ha hecho de los trabajos aportados por los autores e investigaciones más reconocidos en el ámbito de los desplazamientos inducidos por el medioambiente y el clima. En ese sentido, según la consideración de Calduch (2004: 24) nos apoyamos en el método descriptivo como una herramienta explicativa que parte de la identificación y posterior estudio de fuentes directas e indirectas, por lo que en este trabajo se propone un análisis inicial que desarrolle con la mayor exactitud posible el conocimiento actual sobre esta materia, ya fuera a través del análisis de las características formales o funcionales, la ubicación temporal o el análisis de los mecanismos causa-efecto que aparecen como un factor fundamental.

Estos autores consideran que el estudio de las Relaciones Internacionales que se produce en la sociedad internacional se debe realizar desde la consideración y análisis de la naturaleza de esa sociedad, lo que implica una perspectiva sociológica e histórica en orden a su comprensión (Calduch, 1991: 30; Arenal, 2007: 440). En ese sentido, la propuesta actual está basada en la multicausalidad vinculada a los desplazamientos humanos inducidos por la degradación medioambiental. Por tanto, el análisis teórico inicial desde una perspectiva histórica analiza la realidad de los desplazamientos humanos inducidos por la degradación medioambiental, la visión de la evolución legal sobre el reconocimiento de los derechos de estos desplazados y el estudio de la evolución de la implicación de ACNUR en cuanto a la integración de políticas climáticas dentro de su mandato, permitirá presentar un conjunto de proposiciones generales que llevan a explicar los diversos comportamientos, interacciones y procesos en el plano social; así como, la elaboración de un marco evidente de respuesta al problema planteado de aplicación en la comarca indígena Guna Yala de Panamá.

**CAPITULO I EL IMPACTO DEL CAMBIO CLIMÁTICO SOBRE LAS
SOCIEDADES. LA MIGRACIÓN COMO UNA RESPUESTA.**

A. Aproximación histórica a los desplazamientos humanos inducidos por el Cambio Climático como un hecho social.

Es bueno recordar la importancia que ha tenido la movilidad humana en la adaptación a contextos cambiantes. La evolución del ser humano ha sido posible, en parte, gracias a esta capacidad de desplazamiento conseguida por una combinación singular de factores biológicos y sociales. De la parte biológica el desarrollo de una postura erguida con locomoción bípeda, unas manos prensiles gracias a un pulgar oponible, o principalmente poseer el cerebro mayor de todos los primates. Franz Broswimmer en su libro “Ecocidio” (2005) justifica esta evolución a partir de la explicación del bipedismo como consecuencia del impacto de un Cambio Climático en África, que secó en parte el continente, produciendo que se alternaran zonas de sabana abierta con otras áreas dispersas de selva.

De las dificultades de los primeros homínidos que vivían en refugios boscosos para encontrar alimento suficiente en un único lugar, nació la necesidad de erguirse y aprender a caminar sobre dos piernas, lo que les permitiría una mejor visibilidad y recorrer largas distancias en terreno descubierto hasta el siguiente espacio boscoso. Este mecanismo locomotor y la aparición de los primeros antepasados humanos, *Homo habilis* y *Homo erectus*, en África, hace aproximadamente 2,5 y 1,6 millones de años respectivamente, llevó a la búsqueda de emplazamientos más fértiles en los que cazar, asentarse, enriquecer y ampliar la dieta. Como resultado, y paso a paso, nuestros ancestros ganaron en fortaleza y conocimiento para seguir explorando un mayor territorio.

Los restos humanos más antiguos encontrados en los sedimentos del Valle del Rift en el este de África, en países como Tanzania, Kenia y Etiopía, sirven para evaluar como las poblaciones humanas han aumentado su capacidad para ir ampliando espacios conocidos y esparcirse virtualmente por la totalidad de la superficie del planeta, comenzando con una existencia itinerante como cazadores-recolectores, avanzando y moviéndose hacia terrenos y economías más propicias en los que asentarse y poder desarrollar sus vidas. Sin embargo, el aprovechamiento continuado de un medioambiente adecuado para el florecimiento de la vida, la evolución de los seres vivos, y en el caso de los seres humanos, el desarrollo y asentamiento de civilización y sociedades, también ha implicado en diferentes momentos el sufrir sus desventajas, que se han expresado en forma de diferentes tipos de desastres de origen natural o causados por la mano del hombre, ya fueran de impacto súbito o de evolución lenta.²

En las últimas décadas un número significativo de investigadores han tratado de explicar la aparición de civilizaciones, su progreso y posterior desaparición o desplazamiento más allá de factores sociales, económicos o políticos, teniendo en cuenta igualmente las presiones demográficas o sus contribuciones al deterioro medioambiental y la disminución de recursos. Weiss y Bradley (2001: 609) sitúan uno de esos primeros colapsos y desplazamiento de sociedades

² Se pueden extraer lecturas positivas de estos cambios dramáticos. Este sería el caso del Cambio Climático que aconteció al fin de la última glaciación en el Holoceno y gracias al que la civilización humana pudo experimentar su rápido desarrollo en los últimos 10.000 años (Duarte *et al.*, 2006: 105).

debido al cambio del clima, los usos del suelo y la presión demográfica, en la comunidad *Natufiense* hace 12.000 años en la actual región de Oriente Próximo.

Por su parte, Jared Diamond (2006: 70) considera la imposibilidad de desplazarse de las comunidades en los procesos históricos de deforestación de las islas del Pacífico, lo que provocó que las comunidades afectadas languidecieran, entraran en conflicto o llegaran incluso a desaparecer, como fruto de su propia acción sobre el medio. Es desde su libro titulado *“Colapso: Por qué unas sociedades perduran y otras desaparecen”* (2006) que Diamond muestra varios casos de estudio que ejemplifican diferentes procesos a lo largo de la historia, que han mostrado cómo las consecuencias de una interacción mal llevada entre las sociedades humanas y el medioambiente han llegado a provocar la desaparición de civilizaciones o el abandono de los lugares de asentamiento de las mismas por parte de sus habitantes. Entre los factores identificados más importantes que se reconocen en este “colapso” el autor sitúa los propios procesos de autodestrucción de recursos naturales de los que dependían las sociedades, pero que en el momento de suceder llegaron a pasar inadvertidos por esas sociedades³.

Otras investigaciones han enumerado y coincidido en cómo la degradación medioambiental, ha llevado al declive e incluso desaparición de muchas civilizaciones a la largo de la historia de la humanidad. Se pueden mencionar entre otros casos, el declive de la isla de Pascua por la degradación y la sobreexplotación no sostenible vinculada en parte a razones de simbolismo como la fabricación de Tótems, que llevó a la pauperización en la calidad de vida de sus habitantes, las presiones demográficas y ecológicas. El cultivo intensivo de tierras tropicales propensas a la erosión y el impacto de un Cambio Climático brusco expresado en un periodo de sequía que llevó al colapso de la civilización Maya en América Central. Destacan también otros casos como el abandono de Groenlandia por los primeros colonos *nórdises*, la desaparición de antiguas ciudades en el norte de África debido a la extensión del desierto del Sáhara o la deforestación de Grecia y la degradación medioambiental posterior también en el Mediterráneo provocada por los romanos en las épocas de mayor esplendor de estas civilizaciones.

De los ejemplos propuestos y la línea seguida por diferentes estudios, surge una conclusión que consideraría que tanto el colapso de las civilizaciones como los desplazamientos de personas por razones medioambientales o vinculadas a un Cambio Climático *natural* no son un fenómeno nuevo. A través de la observación de la historia de la humanidad se encuentran ejemplos de cómo estos desplazamientos, tanto de individuos y comunidades, han sucedido en gran medida debido a la degradación de los lugares de asentamiento, la incidencia de desastres naturales, el agotamiento de recursos o la sobre-

³ Entre los procesos de degradación medioambiental y posterior abandono de hábitats que desarrolla Diamond están aquellos vinculados a la necesidad de aumentar la producción agrícola debido al aumento de población. Esta situación forzaría a las comunidades a adoptar medios de producción agrícola intensivos (como el regadío, la duplicación de cosechas o el cultivo de terrazas) producción de tierras óptimas escogidas en primer lugar hacia tierras menos rentables. Estas prácticas no sostenibles supondría un deterioro medioambiental y degradación de los suelos que, llegado a un punto de no retorno, produciría el abandono de las mismas, haciendo entrar a las sociedades en crisis debido a la escasez de alimentos y hambrunas, lo que en última instancia llevaría al conflicto y el enfrentamiento por unos recursos demasiados escasos, así como al derrocamiento de las elites gobernantes por parte de las masas (Diamond, 2006: 14).

explotación entre otros factores, viéndose realimentados por contextos de pobreza, carestía de alimentos, conflictos y desigualdad social.

En la actualidad se asiste a unos procesos de cambio y calentamiento *inequívoco* y sin precedentes en el sistema climático de la Tierra, resultado del aumento desde 1750 de las concentraciones atmosféricas de Gases de Efecto Invernadero (GEI) resultado de la actividad humana (IPCC, 2013b: 2). Igualmente, se espera que estas emisiones continúen influyendo y alterando el sistema climático mundial durante el siglo XXI, incluso más de lo que se observó durante el siglo XX (IPCC, 2007b: 13).

Diferentes publicaciones y organismos corroboran lo expresado durante las dos últimas décadas por el IPCC. Por ejemplo, el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Medioambiente (PNUMA) con motivo de las últimas Conferencias de las Partes no dejan lugar a dudas acerca de la más que probable posibilidad de que la Tierra sea más cálida en el futuro, vinculándose con una alta probabilidad de cumplir el objetivo de los 2°C en el aumento de temperatura. Con la Tierra en un proceso de aumento de la temperatura de hasta 4°C, se advirtió que un aumento de 4°C sería “*devastador*” y que las diferencias con nuestro clima actual serían tan considerables, que este aumento vendría acompañado de una mayor incertidumbre y nuevos riesgos que amenazarían la propia capacidad de anticipar y planificar respuestas a los cambios (Banco Mundial).

Pero las respuestas no parecen seguir ese camino, a pesar de la firma del Acuerdo de París en 2015 del que EEUU se ha desvinculado recientemente, los países no han adoptado las medidas suficientes para frenar la posibilidad de un Cambio Climático cada vez más peligroso:

“es importante destacar que los compromisos actuales, ya sean en el marco del Protocolo de Kioto o el Acuerdo de París, no son suficientes para garantizar que el aumento de la temperatura media global permanecerá por debajo de los 2°C. Hay una brecha cada vez mayor entre la acción de los países y lo que la ciencia nos dice”.

Sin embargo, pese a estos datos, la humanidad no ha llegado a entender y a leer correctamente estos cambios, asumiendo una capacidad auto-atribuida de control, que le lleva a considerar el clima como un “código” que puede ser dominado y controlado, donde además, estos procesos de cambio no se van a circunscribir únicamente a una cuestión climática, sino que afectarán a la totalidad de los procesos biofísicos que afectan a la Tierra. La definición de Cambio Global explica estos procesos como el “*conjunto de cambios ambientales afectados por la actividad humana, con especial referencia a los cambios en los procesos que determinan el funcionamiento del sistema Tierra*” (Duarte *et al.*, 2006: 23). En donde la acción de las sociedades humanas se hace evidente y es un actor importante en el desarrollo del proceso.

En este contexto cobra importancia el término “Antropoceno”, propuesto para definir la época geológica actual y que fue acuñado en el año 2000 por el ganador del Nobel, Paul Crutzen y su colega Eugene Stoermer. Este periodo

tendría su inicio en la última parte del siglo XVIII, dado que durante los últimos dos siglos los efectos globales de las actividades humanas han sido claramente perceptibles. En ese sentido, a partir de los impactos crecientes de las actividades humanas en la tierra y la atmósfera, los autores destacan el papel central de la humanidad como una “fuerza ecológica” sobre la geología y la ecología, considerando, por tanto, que los impactos de las actividades humanas continuarían durante los próximos miles o millones de años, salvo que aconteciera una gran catástrofe. Entre los factores principales vinculados a esta influencia humana, Crutzen (2002: 23) considera la rápida expansión de la humanidad en el número y la explotación de los recursos por habitante de la Tierra a un ritmo constante. Esta interacción población-recursos ha llevado a que el primer factor crezca más rápido que el segundo, esperándose que la población mundial llegue a los 10.000 millones de habitantes en la Tierra durante el siglo XXI como valor medio y cifra a la que se acercan muchas proyecciones demográficas.

Esta dinámica en el aumento en el consumo de recursos terrestres, ha llevado a una conversión continua de ecosistemas sin perturbar hacia ecosistemas adaptados al uso humano, lo que ha implicado un gran crecimiento de zonas urbanas desde la revolución industrial, a lo que hay que añadir el desarrollo de maquinaria y el aumento de la población mundial (Duarte *et al.*, 2006: 26). La conclusión compartida que surge de este análisis es que el modelo de desarrollo actual es insostenible, no sólo desde la perspectiva medioambiental, sino también desde una visión económica, social y laboral.

La forma en que este modelo de desarrollo insostenible impacta sobre las sociedades humanas puede observarse a partir de las cifras de personas afectadas, ya fuera por el aumento histórico de la población mundial y más específicamente la población urbana, el número de migrantes y refugiados que tienen que huir de sus lugares de origen, así como el aumento de las desigualdad y la pobreza entre países o entre personas.

En este contexto, Beck considera que las desigualdades sociales y el Cambio Climático son “dos caras de la misma moneda”, ya que no se puede conceptualizar las desigualdades y el poder sin tener en cuenta las consecuencias del Cambio Climático, y no se puede conceptualizar el Cambio Climático sin considerar su impacto en las desigualdades sociales y el poder (Beck, 2010: 257).

En última instancia, son la totalidad de las sociedades y las personas que las componen quienes van a sufrir las consecuencias del cambio global bien sea directamente, bien indirectamente a través del cambio del medio biogeofísico, ya que aunque el Cambio Climático puede hacer aumentar las desigualdades entre pobres y ricos, así como entre centro y periferia, las disuelve igualmente, dado que cuanto mayor sea la amenaza, menos posibilidades tendrá la humanidad, incluyendo ricos y poderosos, de poder evitarlo. En esa línea, Beck concluye que el Cambio Climático es tanto jerárquico como democrático, lo que debería llevar a cooperar a la humanidad y a reinventar su política hacia modelos más “verdes”, a fuerza de verse amenazada en su totalidad (Beck, 2010: 258)

Por tanto, las comunidades humanas no deben ser sólo las víctimas de los impactos negativos del Cambio Climático, sino que deben ser las impulsoras del cambio que reoriente las estrategias de desarrollo y respuesta. Es decir, las respuestas deben pasar por abordar los ajustes de los sistemas humanos y los sistemas naturales frente a entornos que son nuevos o con cambios rápidos, con características caóticas en ciertos casos, de manera que se pueda moderar el daño y/o aprovechar sus oportunidades positivas (Pardo, 2010: 16).

Desde el Informe del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las Dimensiones Sociales del Cambio Climático (UN TT SDCC) se consideran cuatro razones fundamentales para incluir la dimensión social a la hora de enfrentar el Cambio Climático: en primer lugar, las dimensiones sociales ya están reconocidas en los acuerdos climáticos existentes, aunque de una forma elemental, escasa y poco aplicada en la práctica; en segundo lugar, la inclusión de la dimensión social en la política climática es un requisito previo para garantizar el respeto de los derechos humanos en escenarios donde los impactos del Cambio Climático y las respuestas que se proponen para enfrentarlo impactan sobre la seguridad fundamental, la vida, la salud y los medios de vida de las personas, especialmente los más vulnerables; en tercer lugar, la eficacia de las políticas de Cambio Climático se vería reforzada si las dimensiones sociales estuvieran totalmente integradas, siendo factores de importancia el cambio de hábitos de consumo y producción; y cuarta, existen sinergias esenciales entre la agenda del Cambio Climático y el Desarrollo Sostenible y las agendas de Derechos Humanos, tanto en términos de sus objetivos y sus medios de realización. Mediante la integración de los aspectos sociales en la política climática, estas sinergias generarían un mayor potencial para ampliar los resultados concretos (UN TT SDCC).

Enfrentar las migraciones humanas, entendidas como un proceso social originado por el Cambio Climático y que en la actualidad desempeña un papel fundamental en la mayoría de las transformaciones sociales contemporáneas, aparece como una de las respuestas necesarias que permita reducir esos peligros para la cohesión de las sociedades que enfrentan los impactos del Cambio Climático. En ese sentido, las migraciones aparecen en el contexto del cambio global, como un resultado del mismo (económico, ecológico, social) teniendo además la capacidad de provocar cambios posteriores, tanto en las sociedades de origen como en las receptoras, lo que dada su mayor relevancia e implicaciones en los ámbitos sociales, económicos, políticos o culturales, ha llevado a incrementar la atención tanto por parte de responsables políticos como de investigadores desde diferentes ámbitos académicos.

Como se ha indicado, la identificación de los vínculos entre el Cambio Climático y la migración humana no son nuevos. Tomando como referente en el campo de la investigación científica sobre el Cambio Climático los informes de evaluación realizados por el IPCC, se constata que se adviene *“el comienzo de grandes migraciones demográficas, alterando gravemente en unos cuantos años las pautas de asentamiento y, en algunas zonas, causando inestabilidad social”* (IPCC, 1992: 62). Asimismo, *“a medida que aumentan las temperaturas y las condiciones se deterioran significativamente, el Cambio Climático pondrá a prueba la capacidad de resistencia de las sociedades de todo el mundo. Un*

gran número de personas se verán obligadas a abandonar sus hogares cuando los recursos caigan por debajo de un umbral crítico”.

Extrapolando esta situación de cara a lo que acontece en algunas de las islas de la Comarca de Guna Yala, ya se puede verificar este fenómeno, con el aumento del nivel de las aguas del Mar Caribe, que van ganando terreno, empujando a las comunidades a migrar hacia tierra firme. Esta situación de acuerdo con proyecciones de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), para 2050, como consecuencia de la degradación del medio ambiente y el cambio climático habrán obligado a desplazarse o emigrar a un número de individuos que oscila de los 25 a los 1.000 millones; además, ponen en riesgo a regiones a desaparecer bajo las aguas, que sumarían un total de 1.300.000 kilómetros cuadrados.

1. Categorización en base a impactos de evolución lenta o súbita

Teniendo en cuenta el aumento de las temperaturas y los mayores impactos del Cambio Climático, se propone diferenciar estos impactos entre aquellos de evolución lenta o súbita, considerando que esta clasificación permite de una forma más acertada identificar la forma en que los impactos del cambio medioambiental influyen sobre las migraciones humanas. Entre los primeros, y aunque se reconoce que son los más difíciles de distinguir en cuanto a si son desplazamientos voluntarios o forzados, se identifica el aumento del nivel del mar, las sequías, la desertificación y la erosión del suelo, la deforestación, o la escasez de agua. Como impactos que surgen súbitamente en el tiempo se consideran los desastres naturales, ciclones, tormentas e inundaciones⁴. Con respecto a los fenómenos de evolución lenta, estos ganarán en importancia al influenciar la decisión futura de migrar, con proyecciones que prevén un mayor desplazamiento de la población en los próximos 30-50 años, con una especial incidencia en poblaciones de zonas costeras (Warner *et al.*, 2010: 696). Para Barnett y Weber, el cambio medioambiental de evolución “lenta”, como la degradación del suelo, la deforestación, la escasez o la contaminación de los recursos naturales, socava de tal modo el capital natural de los medios de vida, que ante la incapacidad de generar modos de vida alternativos puede provocar migraciones permanentes.

Los desplazamientos por impactos climáticos súbitos, reúnen un mayor número de evidencias, siendo más sencillo visualizar una relación más directa entre Cambio Climático y migración. Normalmente estos desplazamientos son temporales, a corta distancia y dentro del país, con una tendencia a retornar a los hogares y reconstruir las vidas previas. Sin embargo, estos desplazamientos temporales conforme aumenten su intensidad pueden llevar a una migración permanente, como la ocurrida en el caso del tsunami del Pacífico, que hizo que muchas personas desplazadas siguieran viviendo en los campamentos de refugiados tiempo después del desastre (Warner *et al.*, 2010: 696), o en el caso del huracán Katrina, con una diáspora de desplazados desde

⁴ El IPCC define fenómeno meteorológico extremo como un evento *raro* en un lugar y momento determinado del año. Las definiciones de *raro* varían, pero un fenómeno meteorológico extremo normalmente sería tan raro o más raro que el percentil 10 o 90 de una función de densidad de probabilidad estimada a partir de las observaciones. Por definición, las características de lo que se llaman condiciones meteorológicas extremas varían de un lugar a otro en un sentido absoluto. Cuando un patrón de clima extremo persiste durante algún tiempo puede ser clasificado como un evento climático extremo, especialmente si se produce una media o total que es en sí misma extrema.

Nueva Orleans que de forma permanente fueron relocalizados hacia otras zonas de los Estados Unidos.

También se han establecido clasificaciones que distinguen entre la posibilidad de retorno o no de los desplazados, reflejándose en lo propuesto por la OIM, el ACNUR y el Refugee Policy Group (RPG) donde la distinción se hizo a partir de movimientos de aparición súbita, con la posibilidad de retorno; movimientos de aparición súbita, sin posibilidad de retorno; movimientos graduales, con posibilidad de retorno; movimientos graduales, sin posibilidad de retorno debido a las actividades humanas; y movimientos graduales, sin posibilidad de retorno, debido a las condiciones naturales de la zona (OIM, 1996: 14).

Otro análisis relevante es el propuesto desde la perspectiva de los Derechos Humanos por Walter Kälin, Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los desplazados internos, que distingue cinco escenarios que vinculan migración y medioambiente: 1) *“desastres repentinos, como inundaciones, tormentas de viento o deslizamientos de tierra causados por fuertes lluvias”*; 2) *“degradación ambiental de evolución lenta causada, entre otras cosas, por los crecientes niveles del mar, el aumento de la salinización de las aguas subterráneas y el suelo, a largo plazo los efectos de las inundaciones recurrentes, el deshielo del permafrost, así como las sequías y la desertificación”*; 3) *“pequeñas islas estado en proceso de hundimiento”*; 4) zonas designadas por los gobiernos como *“zonas de alto riesgo, demasiado peligrosas para la vida humana a causa de los peligros ambientales”*; 5) y desplazamientos tras *“disturbios que perturban gravemente el orden público, violencia, o incluso conflictos armados”* que *“pueden ser provocados, al menos parcialmente, por una disminución de los recursos esenciales debido al Cambio Climático”* (Kälin, 2011: 11).

El Informe Foresight y la OIM proponen diferenciar entre factores climáticos y no climáticos. El primero propone una serie de dimensiones del Cambio Climático que tendrían el potencial - junto con los cambios ambientales no climáticos - de influir en las causas de la migración, a saber: efectos del Cambio Climático (aumento en el nivel del mar, cambios en las tormentas tropicales y en la frecuencia o intensidad de los ciclones; cambios en los regímenes de lluvias; aumento de las temperaturas; cambios en la química atmosférica; y derretimiento de los glaciares de montaña); y como cambios ambientales no climáticos (degradación del suelo y degradación de los ecosistemas costeros y marinos).

Considerando únicamente factores climáticos, Susan Martin desde su aportación al estudio de la OIM propone cuatro formas vinculadas al Cambio Climático que afectarían el movimiento de las personas: la intensificación de los desastres naturales; el aumento del calentamiento y la sequía que afecta a la producción agrícola y el acceso al agua potable; el aumento del nivel del mar que haría las áreas costeras inhabitables y llevaría al hundimiento de los Estados insulares; y la competencia por los recursos naturales que llevarían al conflicto y los desplazamientos.

2. Factores climáticos fundamentales como activadores de los desplazamientos

Se consideran tres factores como los más amenazantes en activar los desplazamientos inducidos por el Cambio Climático:

- El aumento en la fuerza y frecuencia de huracanes tropicales, precipitaciones e inundaciones.
- Un mayor número de sequías junto al aumento en la evaporación del agua, contribuyen a la disminución en la humedad del suelo, y la escasez de alimentos.
- El aumento en los niveles del mar resultante de la expansión del agua y la fusión de los hielos polares y glaciares.

Partiendo de estos factores se propone analizar cómo afectan estos factores a las sociedades y cómo llegan a incidir junto con otros factores sociales y económicos en la activación de los desplazamientos humanos.

2.1. *Aumento en la fuerza y frecuencia de huracanes tropicales, precipitaciones e inundaciones.*

Del mismo modo que el informe del IPCC afirma que sobre la base de una amplia gama de modelos *“es probable que los futuros ciclones tropicales sean más intensos, con mayores velocidades máximas de viento y con precipitaciones más fuertes asociadas a un aumento continuo de las temperaturas en la superficie de los mares tropicales”* también considera que es más probable que existan más regiones donde haya aumentado el número de sucesos de precipitaciones intensas que en las que haya disminuido. En este contexto, el informe de Christian Aid afirma que el número de desastres causados por fenómenos meteorológicos como huracanes o inundaciones se ha duplicado en el intervalo que va de 1996 (175) a 2005 (391) (Christian Aid, 2007:23). Igualmente, un aspecto a resaltar en relación al mayor aumento en la intensidad de las tormentas, tiene que ver con cómo se espera que sobrepasen en su trayectoria las zonas de referencia tradicionales desplazándose, según el IPCC en 2007, *“hacia los polos, con los consiguientes cambios de los valores de viento, de precipitación, y de las pautas de temperatura en el exterior de los trópicos, continuando así la pauta de las tendencias observadas durante la última mitad del siglo”* (IPCC, 2007b: 16).

Con respecto a las inundaciones, se espera un aumento en la frecuencia y severidad de las mismas debido al Cambio Climático. Sin embargo, las condiciones socioeconómicas, a pesar de ser un activador inicial de la movilidad, ejercen también como limitadores, ya que frente al impacto de tormentas y huracanes, existe una fuerte propensión a regresar por parte de los desplazados para reconstruir sus hogares, incluso en las mismas zonas del desastre (Piguet, 2008: 6; Adger *et al.*, 2014: 12). Estas carencias, junto con los propios impactos del desastre, pueden llevar a estas poblaciones a sumirse en dinámicas de mayor empobrecimiento y vulnerabilidad lo que les lleva en última instancia a reducir aún más su movilidad (Kolmannskog, 2008: 15) aunque igualmente pueden generar un mayor conocimiento y capacidad de resiliencia por parte de las poblaciones (Adger *et al.*, 2014: 12).

Subida del nivel del mar por la expansión del agua y la fusión de los hielos polares y glaciares

Con respecto al aumento del nivel del mar, el IPCC afirma que en varios sistemas físicos a lo largo de los últimos 50 años se han detectado *“incrementos de calor en los sistemas oceánicos mundiales, aumentos en el nivel del mar, reducción de los glaciares alpinos, reducciones en la extensión del hielo del mar Ártico⁵ y reducción en las capa de nieve primaveral”* (Rosenzweig *et al.*, 2007: 113).

Traduciendo este posible aumento del nivel del mar, el Quinto Informe de Evaluación del IPCC sobre Impactos, Adaptación y Vulnerabilidad de 2014, considera que una subida del nivel del mar de 0,5 metros implicaría una pérdida de tierras probable de 0.877 millones de km² en 2100, llegando a desplazar a 72 millones de personas, en un escenario donde no hubiera inversión en adaptación; y ante un posible aumento de 2 metros, se llegarían a perder 1.789 millones de km², desplazando a 187 millones de personas, este es, el 2,4 por ciento de la población mundial, sobre todo en Asia. En escenarios más positivos donde los gobiernos se comprometieran a invertir en medidas de adaptación en las costas, se considera que ante una subida de 0,5 metros, los desplazamientos humanos serían muy limitados, y en el caso de una subida de 2 metros del nivel del mar, los desplazamientos serían menores al de medio millón de desplazados (Adger *et al.*, 2014: 14). En el caso más específico de los pequeños estados insulares los modelos proponen que sin unas medidas de adaptación efectivas, se esperaría un desplazamiento de entre 1,2 y 2,2 millones de personas en las islas del Mar Caribe, el Océano Índico y el Océano Pacífico (Nurse *et al.*, 2014: 27).

A diferencia de otros factores medioambientales vinculados al Cambio Climático, la subida del nivel del mar, además de ser más fácilmente identificable, ya fuera por el conocimiento de la configuración de las costas, altitud y población, es prácticamente irreversible y se manifiesta de una manera más o menos lineal a lo largo de un período de tiempo (Piguet *et al.*, 2010: 8). Los impactos sobre las comunidades serán especialmente intensos en las poblaciones que viven a una altitud de menos de 1 metro sobre el nivel del mar, como es el caso de la población de Guna Yala, viéndose mayormente afectadas por el aumento del nivel del mar, las mareas u olas de mayor alcance. Igualmente, los grandes sistemas fluviales y sus deltas, se espera que sean lugares especialmente afectados dado el riesgo a sufrir inundaciones por el aumento de las aguas (Hemming *et al.*, 2007; Seto, 2011).

Sin embargo, los estudios que informan sobre un aumento del nivel del mar chocan con las dinámicas de desplazamiento demográfico a nivel global, que muestran un aumento de los asentamientos humanos y una mayor urbanización y uso en los alrededores de las zonas costeras, además de unos significativos procesos migratorios hacia las costas dada su capacidad de

⁵ Se está identificando un aumento mayor del previsto en los actuales procesos de derretimiento de los casquetes polares y Groenlandia. El deshielo en la Península Antártica se acelera desde mitad del siglo XX según el artículo siguiente: Abram, N. J., Mulvaney, R., Wolff, E. W., Triest, J., Kipfstuhl, S., Trusel, L. D., Vimeux, F., Fleet, L. and Arrowsmith, C. (2013), “Acceleration of snow melt in an Antarctic Peninsula ice core during the twentieth century”. *Nature Geoscience*, 6 (5), pp. 404-411.

atracción y oferta de mejores oportunidades económicas debido a la concentración de industrias y servicios (Diffenbaugh *et al.*, 2014: 26). De hecho, la utilización de las costas ha aumentado fuertemente durante el siglo XX, con cerca de dos tercios de la población mundial viviendo a menos de 100 kilómetros de la costa, y 30 o 50 de las ciudades más grandes del mundo se encuentran a lo largo o cerca de la costa (Smith, 2007: 626), y esperándose que esta tendencia continúe durante el siglo XXI, pasando la población costera de 1200 millones de personas (en 1990) a entre 1800 millones y 5200 millones de personas para el año 2080, en función de las tendencias futuras de migración hacia la costa (Parry *et al.*, 2007: 44).

Frente a esta realidad, el IPCC (Parry *et al.*, 2007: 44) identifica tres zonas geográficas que pueden ser consideradas como de mayor vulnerabilidad social en relación a la subida del nivel del mar: (i) los deltas, en especial los siete grandes deltas de Asia, con una población total que supera ya los 200 millones; (ii) las zonas urbanas costeras de baja altitud, especialmente aquellas zonas propensas a hundimientos;⁶ y (iii) las islas pequeñas, especialmente los atolones de coral. A estos factores hay que añadir la acción humana como un factor añadido que aumenta enormemente el riesgo de desastres relacionados con esta subida del nivel del mar, con una mayor deforestación a lo largo del curso superior de los ríos por el hundimiento de las tierras adyacentes, así como la cada vez mayor concentración de población (Kolmannskog, 2008: 15). Como conclusión desde el IPCC se negativizan sus previsiones considerando que: *“En ausencia de una mejora de la protección, las inundaciones costeras podrían crecer diez veces o más en el 2080 afectando a más de 100 millones de personas al año, sólo debido a la subida del nivel del mar”*.

Una especial atención se quiere prestar al tercer punto apuntado por el IPCC y los impactos que el aumento del nivel del mar tendrá sobre las islas pequeñas, o la posibilidad de desplazamiento de la población que se evidencia en la situación de los Estados insulares del Pacífico, como Tuvalu o Kiribati, dada su situación solo unos pocos centímetros por encima del agua. De hecho, existen estrategias de reasentamiento en islas de esa región, como la de la población de las islas Carterets, hacia la isla mayor de Bougainville dentro de Papúa Nueva Guinea. Para el IPCC, aunque esta situación en las Carterets, no se puede describir como una evidencia de adaptación al Cambio Climático, si puede sugerir que en ciertas situaciones extremas las comunidades insulares pueden necesitar considerar la reubicación en un futuro (Nurse *et al.*, 2014: 28). Como una conclusión general a este problema específico, el IPCC considera que para entender mejor el impacto del Cambio Climático en la migración, hay una necesidad urgente de elaborar métodos robustos para identificar y medir los efectos de los impulsores de la migración sobre la migración y el reasentamiento en la región (Nurse *et al.*, 2014: 13).

Del mismo modo, el IPCC entiende que la incidencia de fenómenos vinculados al Cambio Climático como el aumento del nivel del mar, tormentas o inundaciones, genera una amenaza continua de desplazamiento temporal y eventual en las zonas costeras bajas, sobre todo en el caso de los pequeños

⁶ Actualmente hay más de 600 millones de personas viviendo en zonas bajas costeras, con 438 millones localizadas en Asia y 246 millones en los países más pobres del mundo (Kolmannskog, 2008: 16).

Estados insulares, donde la distancia y duración del desplazamiento dependerá de si los gobiernos desarrollan estrategias tales como la reubicación de las personas de zonas de alta vulnerabilidad a áreas cercanas menos vulnerables o la conservación de servicios medioambientales que proporcionen cierta protección ante los impactos de las tormentas (Oppenheimer *et al.*, 2014: 22).

Las migraciones en zonas afectadas por la subida del nivel del mar pueden adquirir en el futuro una mayor importancia, pudiendo también causar importantes trastornos, costes y dificultades. Como respuesta, los cambios en los asentamientos costeros deben implicar la protección de los residentes (McGranahan *et al.*, 2007: 17), reconociéndose que el aumento del nivel del mar no sólo evidencia el desplazamiento de personas, sino también el de medios de vida, industrias o infraestructuras, lo que supone que las reacciones y estrategias de adaptación basadas en la migración y el reasentamiento frente a la subida del nivel del mar deben ser más complejas, planificadas y justas, más allá del simple abandono de los hogares, evitando que las personas experimenten una exposición más directa y vulnerable a los impactos (Piguet *et al.*, 2010: 9). Esta necesidad se hace evidente en zonas como aquellas que además de estar expuestas al aumento del nivel del mar, sufren de superpoblación, y también experimentan una falta de medidas efectivas de mitigación y adaptación que puedan hacer gestionable esta subida de las aguas por parte de estas sociedades. Como resultado, se espera que un gran número de personas migren, siendo estos desplazamientos más probable que se manifiesten de una manera gradual (Kolmannskog, 2008: 16).

2.2. La resiliencia de las comunidades para evitar o limitar los desplazamientos y la migración.

La resiliencia como estrategia de adaptación.

Además de los factores que impulsan a las personas a emigrar, el cambio ambiental global podría llevar a más personas a elegir o verse obligadas a permanecer en lugares donde son vulnerables a los riesgos ambientales (Foresight, 2011: 54). En este contexto, la posibilidad de reconocer como un mecanismo de adaptación al Cambio Climático la capacidad que puedan tener las comunidades de permanecer en sus lugares de origen y evitar o reducir los desplazamientos vinculados a la incidencia del Cambio Climático aparece como fundamental, por lo que enfrentar los impactos del Cambio Climático, reducir la vulnerabilidad o aumentar la resiliencia⁷ en los lugares de origen aparecen como factores fundamentales.

El propio IPCC afirma que el desarrollo rural y la adaptación ejercen como mecanismos de protección de importancia de los habitantes rurales y sus medios de vida y recursos, aunque esto no necesariamente frene los flujos migratorios hacia las zonas urbanas, pero sí pueden limitar los efectos de los desastres sobre el ámbito rural y la migración a las zonas urbanas vinculada a los mismos (Revi *et al.*, 2014: 61).

⁷ La resiliencia se define por el IPCC como “La capacidad de un sistema socio-ecológico de hacer frente a un evento o perturbación peligrosos, responder o reorganizarse de manera que se mantengan las funciones esenciales, la identidad y la estructura, al tiempo que se mantiene la capacidad de adaptación, aprendizaje y transformación” (Agard *et al.*, 2014: 23).

Desde un enfoque global e integrador, el Informe Foresight considera la necesidad de poner al mismo nivel el diseño de estrategias de reubicación justas y accesibles para todos, como acciones que promuevan la resiliencia a largo plazo de comunidades y hogares ante los cambios medioambientales, entre las que se incluyen medidas para mejorar los medios de subsistencia; la provisión de seguros; o la protección social (Foresight, 2011: 21). Un enfoque similar proponen otros autores, abogando por aumentar la resiliencia de las comunidades frente a los impactos del Cambio Climático, a través del fortalecimiento de las políticas basadas en la comunidad y la protección social, además de demandar un aumento de la capacidad institucional y personal de las comunidades ante una “adaptación” inevitable al Cambio Climático. Como un punto de acuerdo añadido entre investigadores y políticos, se considera que frente a la necesidad de adaptarse, o bien para sobrevivir a un cada vez más preocupante Cambio Climático, estas capacidades deben reforzarse a través de medidas y procesos participativos que se basen en los esfuerzos comunitarios existentes.

Por tanto, de la necesidad de desarrollo de políticas y estrategias que permitan que la migración no sea la única opción disponible, surgen respuestas como el fomento de la permanencia de las comunidades en sus lugares de origen a través del replanteamiento de las estrategias de reducción de la pobreza. Entre las mismas se pueden identificar las políticas vinculadas a la protección social, la diversificación de ingresos o generación de formas de vida y empleo sostenibles dada su capacidad de transformación social y económica de los medios de vida rurales, en especial bajo un contexto de mayor pobreza y vulnerabilidad debido al Cambio Climático (OIT, 2013).

Esta consideración es importante especialmente para los responsables políticos, si se tienen en cuenta los retos que enfrentan aquellas poblaciones vulnerables 'atrapadas' en su entorno y que carecen de capacidad para afrontar la migración como una estrategia de respuesta ante la mayor amenaza del Cambio Climático (Foresight, 2011: 119). Se entiende igualmente la necesidad de fomentar la resiliencia que tienen los gobiernos, frente al aumento de las presiones migratorias del campo a la ciudad. Por tanto, el promover estrategias de adaptación que fijen y estabilicen a las poblaciones en las zonas que podrían experimentar una migración a gran escala se torna como necesario, proponiéndose a tal efecto políticas y programas.

Dos aspectos surgen al reconocer la importancia del aumento de la capacidad de resiliencia y de reducir la vulnerabilidad ante la incidencia del Cambio Climático y la posibilidad de los desplazamientos. Por un lado, surge la necesidad de desafiar la noción determinista que lleva a considerar a los grupos más vulnerables como víctimas pasivas, reconociendo la capacidad y habilidades de las comunidades y personas en el diseño de respuestas sobre el terreno; igualmente, cabe demandar su capacidad e involucración a la hora de mejorar su capacidad institucional, orientando las reformas de la gobernanza y la sociedad civil hacia los desafíos que pudiera implicar el Cambio Climático y las medidas de adaptación como la migración (Boano *et al.*, 2008: 18).

Desde el IPCC existe un acuerdo que permite considerar la movilidad como una estrategia ampliamente utilizada para mantener los medios de vida en respuesta a los cambios sociales y medioambientales. Por tanto, se puede considerar que la migración puede contribuir positivamente a la capacidad de los que se quedan para adaptarse al Cambio Climático. Estos resultados son en gran medida dependientes de contexto, pero en general se sugiere que la migración puede mejorar la capacidad de adaptación al Cambio Climático (Barnett y Webber, 2010: 22).

Estos aspectos pueden suponer también un cambio radical y necesario en la percepción de la migración. La mayoría de las políticas de gestión migratoria tratan de influir en el volumen, la dirección y el tipo de movimiento de la población. Sin embargo, las políticas podrían tener como un objetivo más útil para acomodar los cambios en los patrones de migración que resultan de la degradación del medioambiente, el crecimiento económico o crisis, así como otras transformaciones más amplias. Esto parece ser un elemento esencial de la adaptación al Cambio Climático y otros objetivos de desarrollo. En ese sentido, surgen opiniones como las del IPCC que considera que ampliar las oportunidades para la movilidad puede reducir la vulnerabilidad al Cambio Climático y aumentar la seguridad humana (Adger *et al.*, 2014: 2). Autores como Cour también consideran que la movilidad es clave para el desarrollo sostenible y la mitigación de la pobreza, lo que implica que toda política que tienda a limitar la movilidad o proporcionar incentivos para que las personas se abstengan de moverse si desean hacerlo llevaría, a largo plazo, a situaciones inmanejables (Cour, 2006: 2).

B. Los factores socioeconómicos y las desigualdades sociales como causa

Se reconoce por tanto una distribución de forma desigual, siendo los segmentos de población pobre y marginada los que sufren con más fuerza sus efectos perjudiciales, generando incluso mayores desigualdades sociales, ejemplificando la ecuación propuesta por Pardo donde la combinación de las problemáticas del Cambio Climático y la pobreza, representan no un resultado sumatorio, sino exponencial (Pardo, 2010: 1).

Estas dinámicas, en nuestro caso del pueblo Guna, reducen las propias capacidades colectivas de las comunidades para hacer frente al Cambio Climático desde sus lugares de asentamiento, influyendo directamente las causas políticas y económicas, aumentando la pobreza vinculada al aumento de esa vulnerabilidad, forzando en última instancia a tener que abandonar los hogares y afectando en especial a aquellos grupos más vulnerables como niños, mujeres y ancianos, entre otros.

En esta misma línea, se reconoce que es la distribución global de los recursos y la desigualdad en donde se puede encontrar uno de los problemas fundamentales, especialmente entre las comunidades indígenas o pueblos ancestrales como el pueblo Guna, en el análisis y la identificación de las causas activadoras del desplazamiento. Las personas y comunidades no se

vuelven vulnerables solo por la degradación medioambiental, sino debido a otros factores sociales, económicos e institucionales, en donde el cambio medioambiental, el aumento de la pobreza y las desigualdades en el acceso a los recursos, son factores que se entrelazan junto con otros, como el crecimiento de la población, las limitaciones institucionales o la pobreza.

El aumento de la vulnerabilidad lleva también a un aumento de la presión por parte de las poblaciones más desfavorecidas hacia los recursos naturales, creándose un círculo vicioso. Esta escasez de recursos supone otro factor de empuje que lleva a los desplazamientos de población, los conflictos internos entre los diferentes grupos étnicos o de interés y, en última instancia, el conflicto internacional. En resumen, como reconocen Pardo y otros autores:

“el Cambio Climático, por sí solo, no afecta directamente el desplazamiento de personas o causa que se muevan, pero produce efectos medioambientales y agrava vulnerabilidades actuales que hacen que sea difícil para las personas sobrevivir donde están”.

Con la intención de entrever una respuesta a la problemática alrededor del fenómeno de los desplazamientos inducidos por el clima, se contempla la necesidad de proponer soluciones integrales, es decir, sociales, políticas, económicas o medioambientales que se ocupen tanto de las causas (condiciones preexistentes, entre ellas las desigualdades sociales), como de las consecuencias y respuestas (bajo un contexto de amplificación de desigualdades). Estas soluciones deben abordar las estructuras y procesos sociales que producen las condiciones favorables a los movimientos forzados de población *“la lucha contra el Cambio Climático nos ofrece la oportunidad de desarrollar todo un espectro de otros objetivos políticos”*.

Por tanto, partiendo de la premisa que considera que los aspectos negativos de los desplazamientos de población, incluyendo los derivados de los impactos del Cambio Climático y la degradación medioambiental, son una función de las desigualdades en el desarrollo; las políticas y mecanismos de respuesta deben desarrollarse para hacer frente a estos desequilibrios y tratar de detener lo que debe entenderse como una consecuencia de la distribución desigual de los recursos en la sociedad. Warner traslada este enfoque hacia la consideración de soluciones no estructurales bajo el marco de investigación de la vulnerabilidad social, lo que implica superar las propuestas orientadas a las medidas estructurales de reducción de riesgos, profundizando en las causas más profundas de la desigualdad social, para desde esta perspectiva actuar con el objetivo de fortalecer la capacidad de las personas para responder y recuperarse de los impactos negativos (Warner, 2007: 16).

A partir de la observación de las políticas climáticas desde 1992, considera cómo la política ha pasado de una aproximación medioambiental tradicional a un enfoque orientado al desarrollo, lo que lleva a entender a la autora que las políticas medioambientales no parecen ser la principal respuesta al problema de la protección frente a los impactos del clima, siendo en este caso los proyectos al desarrollo los que pueden mejorar la resiliencia de las regiones

vulnerables, pasando a ser en la actualidad uno de los principales instrumentos de la política climática.

Entre algunas de las respuestas, se podría considerar que frente a situaciones vinculadas a la incidencia del Cambio Climático, como el aumento del nivel del mar o las inundaciones, los gobiernos deberían tener la capacidad de planificar la reubicación y el reasentamiento de las poblaciones afectadas (Warner *et al.*, 2010: 696), las respuestas deberían pasar por la diversificación y una mayor sostenibilidad en los modos de vida de las poblaciones agrícolas. Frente a estos desafíos, las demandas aparecen desde diferentes foros para responder y mejorar la coherencia de las políticas que enfrenten estos procesos migratorios, por ejemplo, teniendo en cuenta las formas escalonadas y circulares de la migración como una forma de adaptación, frente a la fuga espontánea y desesperada de los que no ven otra opción, o desarrollando **respuestas basadas en el fortalecimiento de la resiliencia** (OIM, 2012: 38) de unas comunidades cada vez más vulnerables, ya que tal y como expresa el Informe:

“A medida que aumentan las temperaturas y las condiciones se deterioran significativamente, el Cambio Climático pondrá a prueba la capacidad de resistencia de las sociedades de todo el mundo. Un gran número de personas se verán obligadas a abandonar sus hogares cuando los recursos caigan por debajo del umbral crítico”

Como un aspecto a tener en cuenta, y que surge como uno de los ejes centrales ante el desarrollo de respuestas bajo estos escenarios, se encuentra el fortalecimiento de políticas basadas en la comunidad junto con el aumento de la capacidad institucional y personal de las comunidades como recurso directo en caso que la “adaptación” al Cambio Climático sea inevitable. Por tanto, ya fuera en los lugares de origen, como en el caso que la migración sea la única salida, la atención política debería centrarse en la seguridad de la subsistencia de los migrantes, junto con la provisión de unos mejores servicios y protecciones sociales en las zonas de destino (Warner, 2013: 23).

Alrededor de estos planteamientos surge la necesidad de potenciar la acción de los Estados y mantener y aumentar un sentimiento de urgencia que debe prevalecer y considerarse ya que ninguno de los escenarios futuros ofrecen una situación de “no riesgo”. Igualmente, la incertidumbre que genera el Cambio Climático, así como la propia incertidumbre y riesgos que puede suponer que no haya sistemas establecidos para gestionar los cambios en la migración, debe aumentar el sentimiento de urgencia y la aplicación del principio de precaución, ya que, si en realidad hubiese interés en planificar las respuestas necesarias para enfrentar esos desplazamientos, se haría necesaria la preparación de enfoques legales, institucionales y de gobernabilidad apropiados, que ya de por sí aparecen como un desafío dados los debates existentes sobre la definición de marcos legales, la existencia o no de un vocabulario y una terminología estándar (Warner, 2009: 11; Bardsley y Hugo, 2010: 255).

En este sentido, reconoce este discurso desde la necesidad de facilitar y comprometerse en el aprendizaje social en un contexto ecológico. Es decir, dada la alta complejidad e incertidumbre de los problemas medioambientales debido a su interacción con los sistemas sociales, económicos y políticos, se harían necesarias instituciones y discursos capaces de aprender y poner en práctica lo aprendido.

C. La migración como estrategia adaptativa

La migración como una respuesta adaptativa potencial al Cambio Climático es reconocida, tanto en los informes del IPCC de 2007 como en el de 2014. Este reconocimiento se hace más evidente cuando los entornos locales superan un umbral más allá del cual el sistema ya no es capaz de soportar la mayor parte o la totalidad de la población lo que implica que la migración sea una estrategia de adaptación ampliamente utilizada, ya que reduce los riesgos en lugares altamente vulnerables, además de tener una mayor eficacia cuando se lleva a cabo de una forma adecuada y sensible (Adger *et al.*, 2014: 14).

El estudio histórico de la migración aporta igualmente a la comprensión de la migración como adaptación dado su reconocimiento como una estrategia de desarrollo puesta en práctica por las sociedades humanas, llegando a cobrar más valor y toma un cariz adaptativo ante una mayor incidencia de los desastres medioambientales y los nuevos desafíos que plantea el Cambio Climático sobre unas comunidades cada vez más vulnerables.⁸

Desde una perspectiva vinculada al desarrollo también proponen su análisis de la migración como práctica adaptativa, desde el propio hecho de ser una práctica común a cientos de millones de personas migrantes en todo el mundo que persiguen mejorar sus vidas, las de sus familias y las comunidades desde donde proceden y hacia dónde van. Con esta reflexión se entiende que la migración también es una estrategia que puede ayudar a todos los individuos y grupos humanos vinculados a la migración a mejor adaptarse al Cambio Climático (Barnett y Webber, 2010: 26), además de traer beneficios para el desarrollo dentro de ese propio marco adaptativo. Sin embargo, para alcanzar estos objetivos, se haría necesario ampliar los enfoques y tener en cuenta la interacción de las formas temporales y circulares de la migración como una estrategia de adaptación posible (OIM, 2012: 38).

Susan Martin, reconoce la migración como estrategia adaptativa desde la visión de los estados, ya que aunque muchos países pudieran preferir que su población permaneciera en sus lugares de origen, la migración como estrategia de adaptación se reconoce en dos contextos: en primer lugar, algunos países consideran la migración como una forma de reducir la presión de la población en lugares con ecosistemas frágiles; en segundo lugar, los países reconocen que el reasentamiento de algunas poblaciones puede ser inevitable, dadas las perspectivas de evolución del cambio medioambiental lo que implica el planeamiento de estrategias de reasentamiento (Martin, 2010b).

⁸ de Moor explica que cuando la vulnerabilidad a los trastornos medioambientales es alta, y las oportunidades socio-económicas bajas, la migración se utiliza como una estrategia de supervivencia por las comunidades vulnerables, en sus intentos de adaptarse a un entorno cambiante (de Moor, 2011a: 6).

Entre los aspectos fundamentales que se consideraron en los debates desarrollados por la OIM, estaban el fomento y facilitación de formas temporales y circulares de migración, como posibles estrategias de adaptación que permitieran diversificar los medios de subsistencia, generar remesas y fomentar la circulación de experiencia y conocimientos (OIM, 2012: 38). Del mismo modo se propuso, como un marco de referencia mayor, la integración de la migración en los programas nacionales de acción para la adaptación, las estrategias de reducción de la pobreza y los programas nacionales sobre el Cambio Climático (OIM, 2012: 15).

El apoyo al desarrollo de mecanismos de migración legales en beneficio de las personas afectadas por el cambio medioambiental, que igualmente previnieran los desplazamientos forzados, es uno de los argumentos que emplea Nicole de Moor (2011b: 93), poniendo en valor los beneficios de estos marcos legales en un contexto de Cambio Climático si se gestionan con eficacia, dada su capacidad de reducir las crisis humanitarias y los conflictos.

Costes negativos de la migración y la reubicación

A pesar del reconocimiento general de los aspectos positivos que puede tener la migración como una estrategia adaptativa a los impactos del Cambio Climático, igualmente se han identificado diversos aspectos que pueden hacer suponer impactos negativos tanto para los migrantes como para las comunidades de origen. El IPCC entiende los costos negativos que pueden tener la migración y la reubicación dado los grandes costos sociales que se pueden asociar con impactos inaceptables en términos de derechos humanos y sostenibilidad (Adger *et al.*, 2014: 14).

La comprensión de la migración como una estrategia adaptativa también está vinculada a los diferentes contextos geográficos y físicos de las poblaciones afectadas. En el caso del aumento del nivel del mar, y en el caso más evidente de las Islas de la comarca Guna Yala, se considera que un aumento del nivel del mar pondría en peligro las condiciones de vida de las poblaciones, haciendo imposible su permanencia en los hogares. Sin embargo, forzar la reubicación supondría un límite a las capacidades de adaptación de estas poblaciones que se verían obligadas a reubicarse sin poder poner en práctica medidas de respuesta *in situ* (Adger *et al.*, 2007: 736).

En estos casos el IPCC 200 reconoce los trabajos de Patel (2006) y Barnett (2005) como argumentos que sostienen que habría enormes costos económicos, culturales y humanos si estas poblaciones tuvieran que abandonar sus territorios establecidos y trasladarse a nuevos lugares. En esta dirección Barnett y Webber (2010: 26), consideran que al menos un tipo de migración, el reasentamiento de comunidades, rara vez conduce a resultados positivos. Por su parte, Warner y Laczkó (2008: 245) consideran los aspectos positivos y negativos de los reasentamientos, estando entre los primeros el hecho que con el reasentamiento se desplazan a las poblaciones fuera de las zonas de riesgo y daño, y entre los aspectos menos deseables esta exponer a los desplazados a la pérdida de medios de vida, acumular deudas o sufrir desarticulación social.

De hecho, los reasentamientos voluntarios o forzados de individuos y comunidades, entendidos como estrategias adaptativas a los impactos del Cambio Climático, pueden ser en sí mismos “desastres secundarios” según explican Stal y Warner (2009: 13). La insuficiencia de fondos, una mala planificación y ejecución, o la propia incapacidad de proponer soluciones sostenibles permanentes tras el desplazamiento son factores de importancia al respecto.

CAPITULO II LOS DESPLAZAMIENTOS MEDIOAMBIENTALES DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS Y LOS DERECHOS HUMANOS

A. ¿Refugiados o migrantes? Definiciones y términos que bordean la problemática del reconocimiento de la figura del refugiado

La descripción y categorización de los desplazados por causas climáticas o medioambientales, supone uno de los mayores desafíos en el estudio del problema, tanto desde el ámbito académico como desde las Organizaciones Gubernamentales y no Gubernamentales. Parte de las dificultades surgen de la propia definición del concepto debido, a la gran cantidad de causas medioambientales que motivan los desplazamientos forzados, los diferentes factores, medioambientales y de otro tipo, que interactúan a la hora de activar el proceso migratorio, o en referencia al concepto de refugiado derivado de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, la dificultad de identificar un agente perseguidor.⁹

Con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 en mente, uno de los problemas que dificulta la definición y las propias acciones de respuesta tiene que ver con la dificultad en identificar los derechos y los mecanismos de protección de los que pueden beneficiarse bajo el derecho internacional, los desplazados medioambientales y climáticos, así como la organización internacional que debería ostentar un mandato específico de protección para estos grupos de desplazados (McAdam y Saul, 2008: 7). Como consecuencia de esta indefinición, han surgido diferentes términos y puntos de vistas, como debates políticos, discusiones en medios de comunicación o desde la literatura académica, desde los ámbitos legales, políticos o de las ciencias sociales en general. Estas definiciones llegan a incluir términos como migrantes medioambientales o climáticos, refugiados medioambientales o climáticos, o migrantes forzados por el medioambiente o el clima.

En particular, gran parte del debate se ha centrado sobre el uso y validez del término “refugiado medioambiental” o en su variación relacionada con el Cambio Climático “refugiado climático”. Esta categoría no tiene validez legal bajo los actuales parámetros que definen a los refugiados según la Convención Estatutos de Refugiados de 1951, justificándose desde el ACNUR su no reconocimiento en base a que podría crear confusión y socavar el régimen legal internacional para la protección de los Refugiados.

Otras visiones entienden que la Convención Estatutos de Refugiados de 1951 debería modificarse, o recoger algún añadido en su redacción con el objetivo de legitimar como refugiados a los desplazados medioambientales o climáticos. Del mismo modo, también se han propuesto otros tipos de mecanismos ajenos a la Convención que podrían generar algún tipo de protección hacia este tipo de desplazados.

⁹ La Convención de Ginebra de 1951 sobre el estatus de los refugiados y enmendada por el Protocolo de 1967 en su artículo 1.A. considera que el término “refugiado” se aplicará a toda persona que “debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país” (ONU, 1951).

B. La Reunión Ministerial de diciembre de 2011 y la creación de la Iniciativa Nansen

En la reunión ministerial del ACNUR celebrada en diciembre de 2011, no hubo consenso sobre la elaboración de un marco de referencia mundial sobre el desplazamiento transfronterizo, incluido en relación con los efectos del cambio climático. Solo cinco estados prestaron su apoyo formal a la idea: Costa Rica, Alemania, México, Noruega y Suiza. Se apuntó que hacía falta un enfoque internacional más coherente para satisfacer las necesidades de protección de las personas desplazadas a través de las fronteras debido a los desastres (incluido en el contexto del cambio climático) y se hizo referencia a los Principios de Nansen¹⁰. Con esto en mente, se comprometieron «a cooperar con los estados interesados y otros actores relevantes, como el ACNUR, con el fin de comprender mejor esos movimientos transfronterizos a los niveles regionales y subregionales pertinentes, determinar las prácticas recomendadas y establecer un consenso sobre la mejor manera de ayudar y proteger a las personas afectadas».¹¹

Para poner en práctica este compromiso, en octubre de 2012 Noruega y Suiza crearon un nuevo proceso intergubernamental: la Iniciativa Nansen sobre desplazamiento transfronterizo inducido por desastres. Supuso el desarrollo institucional más significativo sobre el cambio climático, los desastres y la movilidad humana hasta la fecha. Como proceso consultivo ascendente dirigido por estados, se buscó «lograr un consenso sobre el desarrollo de una agenda de protección que abordara las necesidades de las personas desplazadas a través de las fronteras internacionales por desastres naturales, incluido por los efectos del cambio climático».¹² Se desarrolló a través de una serie de consultas subregionales, reuniones de la sociedad civil y reuniones de expertos. De conformidad con una subvención de la UE otorgada por el ACNUR para apoyar las actividades de la Iniciativa Nansen, el ACNUR organizó (con la colaboración Brookings Institution y la Universidad de Georgetown) una reunión de expertos para elaborar directrices de protección de reubicaciones de planificación interna, celebrada en San Remo en marzo de 2014.¹³ A esta reunión le siguió a mediados de 2015 una reunión en Bellagio más enfocada, en la que se redactó la orientación y posteriormente se difundió a los estados.¹⁴ El ACNUR también encargó un número especial de la *Revista Migraciones Forzadas* sobre desastres y desplazamientos en un clima cambiante¹⁵ y celebró eventos paralelos sobre la Iniciativa Nansen en cada reunión del Comité Ejecutivo entre 2012 y 2016 (con la excepción de 2015, que coincidió con Consulta Global de la Iniciativa Nansen).

En diciembre de 2015 el Diálogo del Alto Comisionado sobre los desafíos de protección del ACNUR tuvo una sesión temática central sobre «Abordar nuevas

¹⁰ Iniciativa Nansen, «Agenda para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático: Nota informativa» (20 de octubre de 2013).

¹¹ ACNUR, *Compromisos 2011: Evento Intergubernamental a nivel ministerial sobre los refugiados y los apátridas (Ginebra, Palacio de las Naciones, 7-8 de diciembre de 2011)* (ACNUR, 2012), 101, (Noruega); véase también 77 (Alemania), 95 (México), 117 (Suiza).

¹² Iniciativa Nansen, «Agenda para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático: Nota informativa» (20 de octubre de 2013).

¹³ Varios entrevistados expresaron su sorpresa ante el enfoque del ACNUR sobre las reubicaciones planificadas. Hubo una sensación general de que la medida era más oportunista (en términos de financiación disponible) que estratégica (en términos de experiencia del ACNUR).

¹⁴ Brookings Institution, Universidad de Georgetown y ACNUR, *Orientación sobre la protección de personas víctimas de desastres naturales y del cambio ambiental a través de la reubicación planificada* (7 de octubre de 2015) <http://goo.gl/NastTA>. En 2017, se publicarán orientaciones operacionales sobre ciertos aspectos.

¹⁵ (2015) *Revista Migraciones Forzadas*, n.º 49 <http://www.fmreview.org/climatechange-disasters.html>.

causas fundamentales: Degradación del medio ambiente, peligros naturales, cambio climático, seguridad alimentaria, escasez de agua y urbanización».

En la Consulta Mundial de octubre de 2015, la Iniciativa Nansen presentó su documento final, el Agenda para la protección de personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático. Este documento no vinculante, respaldado por 109 estados, resume las lagunas normativas al abordar el desplazamiento, la migración y la reubicación planificada en el contexto de los desastres y el cambio climático, y sugiere medidas concretas que pueden tomar los estados a nivel nacional, regional e internacional para afrontarlas. En lugar de solicitar un marco de referencia mundial o un nuevo tratado, la Agenda de Protección adopta un enfoque de «herramientas» que identifica prácticas eficaces que pueden incorporar los estados a sus propias leyes y políticas. La Plataforma para el Desplazamiento por Desastres, su organismo sucesor establecido en 2016, encabeza muchas de sus recomendaciones.¹⁶

OTROS DESARROLLOS INTERNACIONALES SIGNIFICATIVOS

El ACNUR coordinó un Grupo Asesor técnico e informal sobre el cambio climático y la movilidad humana desde octubre de 2013 compuesto por el ACNUR, la OIM, el Instituto Universitario de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la Seguridad Humana (UNUEHS), PNUD, NRC, IDMC, Refugees International, la Universidad de Lieja y la Red Árabe para el Medio Ambiente y Desarrollo (RAED). Ese grupo presentó propuestas conjuntas a la CMNUCC y prestó apoyo técnico a las partes en la CMNUCC en el marco de las negociaciones sobre el cambio climático en París. También facilitó un foro para difundir las investigaciones y las publicaciones y celebrar eventos paralelos de alto nivel en las principales reuniones mundiales, incluso para garantizar que las lecciones extraídas del proceso de la Iniciativa Nansen se incorporaran a los procesos internacionales pertinentes.

Otros desarrollos significativos durante este período incluyeron la incorporación de importantes medidas sobre la movilidad humana en el Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030,¹⁷ la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible¹⁸ y las conclusiones sobre la Cumbre del Clima de París 2015.¹⁹

La Agenda para la Humanidad, anexionada al informe del Secretario General de las Naciones Unidas para la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016, insta a los Estados a:

Adoptar un marco internacional apropiado, una legislación nacional y marcos de cooperación regionales para el año 2025 para garantizar que los países de las regiones proclives a sufrir desastres estén preparados para recibir y proteger a los desplazados a través de las fronteras sin el estatuto de refugiados.²⁰

¹⁶ Véase más en McAdam, 2016 (n.º 10); <http://disasterdisplacement.org/>.

¹⁷ Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030, doc. ONU A/RES/69/283 (23 de junio de 2015) <http://www.preventionweb.net/files/resolutions/N1516716.pdf>.

¹⁸ Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, doc. ONU A/RES/70/1 (25 de septiembre de 2015) http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E.

¹⁹ CMNUCC, Decisión 1/CP.21, Aprobación del Acuerdo de París, doc. ONU FCCC/CP/2015/10/Add.1 (29 de enero de 2016).

²⁰ Secretario General de las Naciones Unidas, *Una humanidad: nuestra responsabilidad compartida* (Informe del Secretario General de las Naciones

El informe del Secretario General en la reunión de alto nivel del 19 de septiembre de 2016 sobre los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes en Nueva York subrayó además los riesgos de desplazamiento que plantean los efectos de los desastres y el cambio climático, y destaca la necesidad de fortalecer la cooperación y la protección internacionales, y de una mayor atención a las causas fundamentales.²¹

Lo que comenzaron siendo tres ámbitos de trabajo separados – que abordaban las lagunas políticas relacionadas con los «refugiados a causa del cambio climático», las lagunas en las respuestas operativas a los desplazados internos a causa de desastres y el impacto del cambio climático en las personas de la competencia del ACNUR – se ha ido transformando y se ha matizado mucho más. Se han generado un creciente grado de interés organizativo y diversidad de actividades.

En los últimos cinco años, se han producido importantes cambios de actitud entre los estados en cuanto a su conciencia con respecto al impacto de los desastres y el cambio climático en el desplazamiento, su disposición a colaborar en él y su aceptación del papel del ACNUR tanto en los aspectos operativos como de establecimiento de normas.²² Estos cambios se deben a las considerables reflexiones conceptuales y basadas en pruebas derivadas de la Iniciativa Nansen y de otros procesos en los que el ACNUR participó directamente, así como del hecho de que el ACNUR haya demostrado activamente su capacidad de respuesta operativa al responder a una serie de situaciones de desplazamientos relacionados con los desastres. El ACNUR continúa su labor como socio importante de la Plataforma para los Desplazamiento por Desastres, y ha asumido el liderazgo de una serie de actividades. También participa estrechamente con el Grupo de Trabajo sobre desplazamientos relacionados con los impactos adversos del cambio climático, establecido en las negociaciones sobre el cambio climático en París en el marco del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático.

En retrospectiva, se puede argumentar que los primeros trabajos del ACNUR sobre el cambio climático, los desastres y el desplazamiento fueron visionarios, aunque prematuros, en la creación de una hoja de ruta mundial para la acción.

Diferentes términos y definiciones

La dificultad radica en relacionar los factores medioambientales con los desplazamientos humanos. Como resultado, en la actualidad no existe una definición internacionalmente concertada de lo que significa ser un “migrante”, un “refugiado” o una “persona desplazada” por el medioambiente o el Cambio Climático, y en consecuencia, no existe un terreno común desde el que plantear unas respuestas asumidas comúnmente.

Unidas en la Cumbre Humanitaria Mundial), doc. ONU A/70/709 (2 de febrero de 2016), Anexo viii

²¹ Secretario General de las Naciones Unidas, *En condiciones de seguridad y dignidad: respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes* (Informe del Secretario General), Doc. ONU A/70/59 (21 de abril de 2016), párrafos 3, 18, 27, 47, 93, 119.

²² Véase, p. ej., «Conference Statement and Official Delegations Supporting the Protection Agenda» (13 de octubre de 2015) en Iniciativa Nansen, *Global Consultation Conference Report: Geneva, 12-13 October 2015* (Ginebra, diciembre de 2015), 59-60, que (en la pág. 60) acepta «un acuerdo institucional que refuerce la coordinación y la cooperación entre el ACNUR, la OIM y otras organizaciones relevantes».

De hecho, el informe emitido por el IPCC considera que aunque las condiciones medioambientales o la alteración en los servicios de los ecosistemas, son algunas de las muchas razones por las que las personas migran, y aunque el Cambio Climático tendrá un papel en estas decisiones en el futuro, dadas las complejas motivaciones de todas las decisiones de migración, es difícil clasificar a cualquier individuo como un migrante climático (Adger et al., 2014: 24).

Norman Myers ha propuesto definiciones que se han ido actualizando sucesivamente. En 1993 describió los refugiados medioambientales como *“personas que han dejado de ganar un sustento seguro en sus tierras tradicionales debido principalmente a unos factores ambientales de alcance inusitado”* (Myers, 1993: 752), ampliando y completando esta definición en 2005:

“las personas que no pueden obtener un medio de vida seguro en sus países de origen a causa de la sequía, la erosión del suelo, la desertificación, la deforestación y otros problemas medioambientales, junto con problemas asociados de la presión demográfica y la pobreza profunda. En su desesperación, estas personas sienten que no tienen otra alternativa que buscar refugio en otro lugar, a pesar de las dificultades y peligros que pudiera suponer el intento. No todos ellos han huido de sus países, siendo muchos desplazados internos. Pero todos han abandonado sus lugares de origen de una forma semi-permanente, si no de forma permanente, con pocas esperanzas de un retorno inmediato” (Myers, 2005: 1).

En 1996, el simposio internacional organizado por la OIM, el ACNUR y el Refugee Policy Group titulado *“Desplazamientos de la población inducidos por el medioambiente e impactos medioambientales resultantes de migraciones masivas”* (*Environmentally-Induced Population Displacements and Environmental Impacts Resulting from Mass Migrations*) ofreció una nueva definición para las *personas desplazadas por razones ecológicas*:

“Las personas que están desplazadas dentro de su país de residencia habitual o que han cruzado una frontera internacional y para los que la degradación ambiental, deterioro o la destrucción es una de las principales causas de su desplazamiento, aunque no necesariamente el único” (OIM, 1996: 9).

La participación del ACNUR en esta definición, implica que en la redacción no aparezca el término refugiado. De hecho, esta ha sido una de las problemáticas en cuanto a la involucración del ACNUR en el estudio del problema, evitándose mencionar el término “refugiado” al definir la realidad de los desplazados por razones medioambientales. Esta posición responde entre otros factores a no debilitar la situación de los refugiados políticos, influyendo en otros autores y organismos que se han aproximado al problema, y que han evitado el uso del término “refugiado medioambiental”, considerando otros términos como “migrantes medioambientales”.

Por tanto, la no mención del término “refugiado” ha configurado en parte el debate sobre el fenómeno, lo que ha llevado, por ejemplo, a proponer definiciones intencionadamente vagas en su redacción, como hace Bates, que teniendo en cuenta las definiciones de otros autores, ofrece una definición que reconoce que pretende ser más vaga ya que tiene el objetivo incorporar las dos características que a su parecer son las más importantes a la hora de definir a los “refugiados medioambientales”: como el medioambiente se transforma hacia uno menos adecuado para la ocupación humana y el reconocimiento de que esta transformación es la causa de la migración. De este modo la definición queda como: *“Las personas que emigran de su lugar de residencia habitual debido a los cambios en su medioambiente no humano”* (Bates, 2002: 468).

Ya sea por la vaguedad en las definiciones, o debido a problemas en la terminología que implican cuestiones políticas que deben ser evitadas, algunas Organizaciones Internacionales han optado por desarrollar unas definiciones de trabajo que al menos les permitan salir del bucle teórico-político y generar respuestas al problema más fácilmente. Este argumento lo esgrimió Robert Stranks en 1997 considerando que sería más constructivo hablar de *“migrantes medioambientales o personas desplazadas por el medioambiente”* (Flintan, 2001: 2). De este modo y con el objetivo de encontrar una definición aceptada de trabajo que evite problemas legales, la OIM en 2007 en su búsqueda de este consenso y con la intención de aminorar las dificultades a la hora de agilizar las respuestas, propuso una definición que consiguiera evitar estos problemas:

“Los migrantes ambientales son personas o grupos de personas que, por razones insoslayables de cambios repentinos o progresivos en el medioambiente que afectan de forma negativa a su supervivencia o a sus condiciones de vida, se ven obligadas a abandonar su hogar habitual, o deciden hacerlo, ya sea temporal o permanentemente, y se desplazan o bien dentro de su país o bien al extranjero” (OIM, 2007: 1).

Reforzando esta idea desde un enfoque más cercano en el tiempo, los participantes en el Diálogo Internacional sobre la Migración celebrado por la OIM en 2011 sobre *“Cambio Climático, Degradación Ambiental y Migración”* (OIM, 2012) reconocieron que, dada la complejidad del fenómeno y la multiplicidad de las causas, no era fácil establecer definiciones claras y una terminología estándar, lo que del mismo modo dificultaba consensuar una definición universalmente aceptada de refugiado medioambiental. Sin embargo, hubo un acuerdo general sobre que el término *“refugiado por motivos ambientales o Cambio Climático”* debía evitarse debido al significado específico en derecho internacional del término “refugiado” (OIM, 2012: 35). En este encuentro la OIM, reforzó de nuevo su definición de trabajo del término *“migrante por causas ambientales”* que *“no aspira a asignar derechos, sino a reflejar en su enunciado las múltiples facetas de este fenómeno”* y que aunque reformulada en 2008 y 2011 se ajusta en gran medida a la definición mencionada de 2007 (OIM, 2012: 35).²³

²³ Se puede observar que la definición de 2011 es similar a la de 2007 (OIM, 2007): *“Por “migrante por causas ambientales” se entienden las personas o grupos de personas que por motivo de cambios repentinos o progresivos en el medio ambiente, que afectan adversamente su vida o sus condiciones de vida,*

Como parte de su compromiso para abordar la cuestión de los migrantes ambientales, y como resultado de la evolución del trabajo se creó el Instituto para el Medioambiente y la Seguridad Humana de la Universidad de Naciones Unidas (UNU-EHS), el documento redactado por Fabrice Renaud y otros autores para este organismo también define al *“migrante medioambiental por razones forzosas”* como:

“una persona que “tiene” que abandonar su lugar de residencia habitual debido a un factor de estrés medioambiental” y lo enfrenta con la definición de un *“migrante motivado por el medioambiente”* que es *“una persona que “puede” decidir si moverse debido a un factor de estrés medioambiental”* (Renaud et al., 2007: 12).

También desde la UNU-EHS en el proyecto EACH-FOR, se propusieron diferentes definiciones de trabajo para las personas desplazadas por razones ecológicas, con tres categorías diferentes: migrantes medioambientales (personas que optan por trasladarse voluntariamente de su lugar habitual de residencia, principalmente debido a preocupaciones o razones ambientales); desplazados ambientales (personas que se ven obligadas a abandonar su lugar de residencia habitual, porque sus vidas, medios de subsistencia y bienestar les ha colocado en grave riesgo como consecuencia de los procesos ambientales adversos y eventos (naturales y/o provocados por personas)); y desplazados por el Desarrollo (personas que se trasladaron intencionalmente o fueron reubicadas debido a un cambio de uso del suelo previsto).

Un término interesante es el de “Climigración” que ha sido desarrollado por Robin Bronen a partir del estudio del posible desplazamiento de las comunidades indígenas de la costa oeste de Alaska debido a la desaparición del hielo oceánico y la mayor fuerza de la marea (Bronen, 2008: 30). El término “Climigración” aparece por tanto para describir este tipo de desplazamiento, aconteciendo cuando una comunidad ya no puede mantenerse únicamente a causa de acontecimientos climáticos, por lo que debe reubicarse de forma permanente para proteger a sus miembros. Entre los elementos clave que se vincularían a este fenómeno estarían la continuidad de los acontecimientos climáticos, y su resultado en forma de daño reiterado para las infraestructuras públicas y la amenaza que supondría para la seguridad de las personas (Bronen, 2008: 31).

Como ejemplo de los diferentes enfoques que implican diferentes términos y definiciones, Warner junto con otros investigadores en el documento *“Climate change, environmental degradation and migration”* (2010) deciden utilizar el término “migrantes inducidos por el medioambiente” para caracterizar los casos de personas que deben desplazarse rápidamente ya fuera debido a un factor de estrés medioambiental o como respuesta a cambios medioambientales graduales negativos, independientemente de si el desplazamiento implica cruzar una frontera internacional (Warner et al., 2010: 695). Los autores consideran que si bien las definiciones específicas pueden ser importantes para determinar las políticas, una uniformidad absoluta limitaría la flexibilidad para

se ven obligadas a abandonar sus lugares de residencia habituales o deciden hacerlo, bien sea con carácter temporal o permanente, y que se desplazan dentro de sus propios países o al extranjero”.

responder a las diferentes necesidades de las personas desplazadas y la posibilidad de su no encaje en categorías altamente restrictivas (Warner *et al.*, 2010: 710).

Como un último ejemplo de la dificultad que ha significado encontrar un término adecuado para estos desplazamientos, basta con acercarse a la reflexión de Richmond, que enfrentándose al debate sobre la idoneidad de identificar refugiados o migrantes medioambientales, considera que, independientemente de la necesidad de proveerles de ayuda ante la pérdida de sus medios de vida u hogares, si las personas desplazadas son capaces de volver a la zona de origen en un plazo de días, semanas o incluso meses, no sería apropiado considerarlos como “migrantes medioambientales” y menos aún como “refugiados medioambientales” (Richmond, 1995: 3).

C. Marco de Respuesta Integral para los Refugiados

El 19 de septiembre de 2016, la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), adoptó una serie de compromisos para mejorar la protección de los refugiados y migrantes. Dichos compromisos se conocen como la Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes

El Anexo 1 de la Declaración de Nueva York establece un Marco de Respuesta Integral para los Refugiados (CRRF, por sus siglas en inglés), con acciones específicas que son necesarias para garantizar: medidas de recepción y admisión rápidas y bien fundamentadas; apoyo a las necesidades inmediatas y persistentes (por ejemplo, protección, salud y educación); apoyo a las instituciones nacionales/locales y a las comunidades que reciben refugiados; y mayores oportunidades para el desarrollo de soluciones duraderas. Así mismo, insta al ACNUR a aplicar el Marco a situaciones particulares, en estrecha coordinación con los Estados pertinentes y con la participación de otros organismos de las Naciones Unidas, y a otras partes interesadas, así como evaluar su impacto con miras a un mayor perfeccionamiento.

Aunque la firma del Pacto Mundial sobre Refugiados aún no se ha determinado, este podría incluir:

1. Un preámbulo: que enuncie las razones de un pacto mundial y los principios y normas en las que se basa.
2. El Marco de Respuesta Integral para los Refugiados: según lo acordado por los Estados Miembros en el Anexo I de la Declaración de Nueva York.
3. Un Plan de Acción: compuesto de un conjunto de compromisos y acciones complementarias para implementar en el CRRF.

Aunque el pacto será un documento permanente, podría haber oportunidades sobre una base anual o bianual para que los Estados y otras partes interesadas puedan prometer las contribuciones que harán en el plan de acción.

La Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), adoptó una serie de compromisos para mejorar la protección de los refugiados y migrantes. Estos

compromisos se conocen como la Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes. La Declaración de Nueva York reafirma la importancia del régimen de protección internacional de refugiados y establece el compromiso de los Estados Miembros de fortalecer y mejorar los mecanismos de protección de las personas que se desplazan. Establece las bases para la adopción de dos pactos mundiales en 2018: un pacto mundial para los refugiados y un pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular.

Al adoptar la Declaración de Nueva York, los Estados miembros:

- Declaran su profunda solidaridad con las personas que se han visto obligadas a huir;
- Reafirman sus obligaciones de pleno respeto de los derechos humanos de refugiados y migrantes;
- Reconocen expresamente que la protección a las personas refugiadas y la ayuda a los Estados de acogida son responsabilidad compartida, y debe ser asumida de forma más equitativa y predecible;
- Brindan su firme apoyo a los países afectados por los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes;
- Acuerdan basarse en los elementos fundamentales del Marco de Respuesta Integral para los Refugiados; y
- Acuerdan trabajar por la adopción del Pacto mundial sobre refugiados y del Pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular.

La Declaración de Nueva York establece los elementos fundamentales del Marco de Respuesta Integral para los Refugiados (en su Anexo I) para ser aplicado a desplazamientos de gran escala y de situaciones prolongadas de refugiados.

Los 4 objetivos generales del Marco de Respuesta Integral para los Refugiados son cuatro:

- Aliviar las presiones de los países de acogida;
- Fomentar la autosuficiencia de los refugiados;
- Ampliar el acceso a las soluciones en terceros países; y
- Apoyar las condiciones en los países de origen para posibilitar un retorno en condiciones de seguridad y dignidad.

Pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular

El pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular tendrá como objetivo establecer una serie de principios, compromisos y entendimientos sobre la migración internacional, mejorar la coordinación de la migración internacional y ofrecer un marco para la cooperación internacional amplia respecto de los migrantes. Actualmente la negociación intergubernamental se sucede en Nueva York y deberá ser adoptado en noviembre de 2018.

A pesar de que ambos pactos se negocian al mismo tiempo, la Asamblea General decidió que los dos procesos son “separados, distintos e independientes”.

El pacto mundial para la migración coordinará la migración internacional y presentará un marco para una cooperación internacional conjunta sobre migrantes y desplazamiento. La Declaración de Nueva York le solicita al ACNUR que contribuya en la elaboración de principios no vinculantes para migrantes en situaciones de vulnerabilidad.

Algunos temas donde el ACNUR está contribuyendo, incluyen respuestas a los flujos de refugiados y migrantes, la protección de migrantes en países que se enfrentan a conflictos y otras situaciones de vulnerabilidad, y desplazamiento debido al cambio climático y desastres naturales. El ACNUR trabajará de cerca con las contrapartes interesadas en las cuestiones de complementariedad entre los dos pactos mundiales (sobre refugiados y migrantes), particularmente en relación a temas de migración, trata de personas, rescate en el mar, recolección de información y análisis, y promoción de la tolerancia.

La capacidad de resiliencia de las comunidades, así como las políticas y métodos empleados en los procesos de recuperación, serán puestas a prueba considerando los futuros escenarios de desplazamiento y reasentamiento, así como la enorme variación en cuanto al número de desplazamientos medioambientales que se esperan en el futuro. Entre algunas de las respuestas a estos desafíos se encuentra la necesidad de trasladar estas evidencias al campo de la acción gubernamental, la implicación de los responsables de la toma de decisiones y el desarrollo de respuestas.

Por tanto, se deberían mejorar las vías de retroalimentación entre ciencia y política, y proponer un mayor diálogo entre investigadores y responsables políticos, lo que mejoraría las capacidades institucionales de los gobiernos en la gestión de los desplazamientos inducidos por el clima. Sin embargo, la dificultad para transmitir los resultados de la investigación a los espacios de toma de decisiones, hace necesario buscar cauces para que desde la investigación se puedan brindar respuestas para los ámbitos políticos. Estas propuestas son de importancia, si se tiene en cuenta que hasta ahora la investigación sobre la migración humana medioambiental se lleva a cabo bajo disciplinas aisladas o con pocas relaciones, por ejemplo utilizando diferentes terminologías, métodos y prioridades lo que hace difícil evaluar y comparar.

Adicionalmente se considera necesario que los gobiernos diseñen sus propios enfoques institucionales e identifiquen áreas dentro de las estructuras gubernamentales que pudieran tener la capacidad conjunta de gestionar la realidad de la migración bajo un clima cambiante. En ese sentido, se reconoce la necesidad de trabajo conjunto entre varios ministerios, asumiendo el cambio medioambiental global y los desplazamientos humanos inducidos por el mismo desde una perspectiva multidimensional, con la implicación de los Ministerios de Interior, Medioambiente, Inmigración, Ministerio de Vivienda, Ministerio de Economía y Finanzas, así como Cancillería y especialmente el departamento de Cooperación, entre otros. Con respecto a la integración de la dimensión del Cambio Climático en todas las áreas de diseño de políticas y que pasa por el concepto de *integración de la política climática* (Warner 2010: 57)

“La “Integración de la Política Climática” se define como la incorporación de los objetivos de mitigación y adaptación al Cambio Climático en todas las etapas de la formulación de políticas en otros sectores políticos ya fueran medioambientales o no medioambientales, además del compromiso por minimizar las contradicciones entre las políticas climáticas y otras políticas”.

Por último, desde el análisis de estos desplazamientos como monocausales o multicausales, se ha demandado una visión más global para establecer los medios para comprender de una forma más profunda las diferencias entre las migraciones inducidas por el clima y el medioambiente y otros procesos de migración, con el objetivo de poder estudiar y confirmar la vinculación entre migración y medioambiente.

D. La perspectiva del ACNUR desde el Derecho Internacional de los Refugiados

La Acción Medioambiental del ACNUR y su aproximación inicial

El ACNUR gracias en parte al impulso la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992 ha ido adaptando parte de su planificación y trabajo a los desafíos medioambientales y climáticos, a través de diferentes experiencias y mecanismos habilitados al respecto. Un ejemplo es el *“fondo para el medioambiente”* creado en 1990, y cuyo objetivo era evitar las consecuencias medioambientales de los flujos masivos de personas. Este interés se refleja en los Principios Fundamentales para la toma de decisiones (ACNUR, 1998), el Manual de lecciones aprendidas seleccionadas en Operaciones de Refugiados y Gestión Medioambiental (ACNUR, 2002) y las Directrices Medioambientales del ACNUR de 1996, donde algunas de las medidas específicas pasaban por *“ayudar en la movilización de mano de obra de refugiados en proyectos ambientales donde los refugiados pudieran ser empleados”* (ACNUR, 1996: 43).

Esta mayor involucración en asuntos medioambientales y climáticos se ha visto también reforzada a partir del reconocimiento de los desafíos y las respuestas que el Cambio Climático puede suponer para al Alto Comisionado, en ámbitos como a) la Gestión de Operaciones, b) la Política de Protección, c) las políticas de Promoción de necesidades y derechos, y d) su capacidad de asociarse con otras agencia de la ONU (ACNUR, 2009c).²⁴ Igualmente, estas acciones se realizan bajo el amparo de las Directrices Ambientales diseñadas por el ACNUR a partir de los siguientes cuatro principios fundamentales, prevención, participación, integración y rentabilidad, pretendiendo dar forma a su política de *“mitigar el impacto ambiental de las poblaciones de refugiados y desplazados internos y promover la adaptación en entornos con escasos recursos”* (ACNUR, 2008:13).

²⁴ De forma ampliada: a) gestión de operaciones, reforzando el enfoque sobre los desplazados urbanos, trabajando más estrechamente con gobiernos y otros organismos, aplicando a las operaciones sobre el terreno las directrices medioambientales del ACNUR, promocionando el uso de fuentes de energía renovables y la búsqueda de lugares resilientes a los desastres, así como minimizando el impacto de los campos de refugiados sobre el medioambiente; b) política de Protección, tratando de ayudar a las personas bajo su mandato y fomentando nuevas o mejoradas formas de cooperación internacional que permita a los Estados responder mejor al desafío del desplazamiento forzado por el Cambio Climático; c) promoción, defendiendo las necesidades y derechos de las personas bajo el mandato del ACNUR y colaborando y enviando sus posicionamientos a la CMNUCC para asegurar que el desplazamiento inducido por el clima se aborda adecuadamente; y d) asociándose con otras agencias de la ONU, los miembros del Comité Permanente entre Organismos, y coordinándose con el Representante Especial del Secretario General para los derechos humanos de los desplazados internos, para crear conciencia sobre las consecuencias del Cambio Climático sobre los derechos humanos y humanitarios (ACNUR, 2009c).

El «mandato» del ACNUR está determinado en primer lugar por su Estatuto, aprobado por la Asamblea General en diciembre de 1950. Sin embargo, a la luz de su condición de órgano subsidiario de la Asamblea General, también está determinado por las instrucciones o directrices políticas que recibe de ese órgano o del Consejo Económico y Social (ECOSOC).²⁵ El «mandato principal» del ACNUR suele referirse a las funciones establecidas en el párrafo 1 del Estatuto («proporcionar protección internacional» a los refugiados y «buscar soluciones permanentes» al problema de los refugiados). Estas funciones tienen necesariamente un significado histórico debido a que están «integradas» en el régimen *jurídico* internacional de la protección de los refugiados (que incluye la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y otros equivalentes regionales), pero también deben entenderse en contexto y a la luz del papel del ACNUR como la agencia de las Naciones Unidas para los refugiados y *la protección*.

La relación entre las responsabilidades del ACNUR en materia de refugiados y su papel humanitario general ha sido siempre de tensión dinámica, en la que las responsabilidades institucionales respaldadas por los estados no se corresponden necesariamente con sus obligaciones jurídicas internacionales.²⁶ Esta tensión a veces ha servido de base para debatir el alcance personal del mandato del ACNUR. Ya en 1973, la Asamblea General solicitó al Alto Comisionado que continuara «sus actividades de asistencia y *protección* en favor de los refugiados según su mandato, así como de aquellos a quienes pueda ofrecer sus buenos oficios o pueda prestar asistencia de conformidad con las resoluciones pertinentes de la Asamblea General».²⁷ En 1977, el Alto Comisionado pidió al Comité Ejecutivo que aclarara la distinción entre refugiados y personas desplazadas.²⁸ Aunque no se recibió asesoramiento formal, las resoluciones de la Asamblea General siguieron reflejando un amplio entendimiento en cuanto a las responsabilidades de protección del ACNUR.²⁹

Las competencias y responsabilidades del ACNUR se han ampliado considerablemente desde su creación: desde el Estatuto, pasando por los buenos oficios y la asistencia, hasta la protección y las soluciones. El tipo de beneficiarios también ha pasado de los definidos en el Estatuto, pasando por los que no entraban en las competencias del ACNUR y que recibieron la actuación de buenos oficios, hasta los incluidos en resoluciones pertinentes de la Asamblea General y directivas del Comité Ejecutivo, y llegando finalmente a un tipo general de personas cuya protección preocupa a la comunidad internacional, a saber, los refugiados tal y como se describen en el Estatuto del ACNUR y la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, otros refugiados cubiertos por tratados y acuerdos regionales, determinados grupos de desplazados «externamente», desplazados internos, apátridas y otras

²⁵ Véase el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 428 (V) (14 de diciembre de 1950), párrafo 3: «El Alto Comisionado seguirá las instrucciones que le den la Asamblea General o el Consejo Económico y Social». Véase el párrafo 9: «El Alto Comisionado emprenderá cualquier otra actividad adicional que pueda prescribir la Asamblea General, en particular la de repatriación y reasentamiento de refugiados, dentro de los límites de los recursos puestos a su disposición».

²⁶ Esto resulta más evidente, quizás, en la «brecha» que existe entre las obligaciones de protección del estado y la función y responsabilidad del ACNUR al buscar soluciones.

²⁷ Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 3143 (XXVIII) (14 de diciembre de 1973), párrafo 2 (sin cursivas en el original).

²⁸ Para leer la declaración del Alto Comisionado al Comité Ejecutivo, véase el informe del 28.º período de sesiones del Comité Ejecutivo del ACNUR, doc. ONU A/AC.96/549 (19 de octubre de 1977), Anexo, y para un resumen de las posturas de los estados, véanse los párrafos 21, 26. El discurso inaugural del Alto Comisionado se resume en los párrafos del 9 al 16; su consulta sobre la distinción entre refugiados y personas desplazadas se resume en el párrafo 14.

²⁹ Por ejemplo, en la resolución 32/68 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (8 de diciembre de 1977) se señaló «el extraordinario trabajo [...] realizado [...] para proporcionar *protección* internacional y asistencia material a los refugiados y desplazados» (sin cursivas en el original), mientras que la resolución 35/41 (25 de noviembre de 1980), párrafo 1, hacía referencia a las responsabilidades del ACNUR de «*proteger* y ayudar a los refugiados y las personas desplazadas en todo el mundo» (sin cursivas en el original).

personas «de la competencia» del ACNUR y para quienes la Asamblea General o los estados pueden solicitar intervenciones apropiadas.

Aparte de consideraciones puramente humanitarias, esta evolución es una prueba de lo consciente que es la comunidad internacional de que se deben abordar las necesidades de manera ordinaria en situaciones de crisis humanitaria (al menos asistencia), y de que la falta de protección en sí misma es una cuestión de interés internacional. Ese «déficit» se puede dar como una cuestión de derecho o puede ser evidente a partir de los hechos. Puede ser debido al temor a la persecución o a las violaciones de derechos humanos, a desastres causados por el hombre, como los conflictos o la violencia, o puede ser incidental a desastres provocados por peligros naturales. Por ejemplo, el Informe de 1986 del Grupo de Expertos Gubernamentales sobre cooperación internacional para evitar nuevas corrientes de refugiados evitó problemas de definición y se centró en su lugar en los «desplazamientos forzados», en los que el significado de «forzado» debía «entenderse en un sentido amplio que abarca diversas causas o factores naturales, políticos y socioeconómicos que directa o indirectamente fuerzan a las personas a huir».³⁰

Como se señaló anteriormente, el mencionado Grupo de Trabajo del Comité Ejecutivo sobre soluciones y protección de 1991³¹ examinó específicamente la cuestión de la protección de las personas desplazadas por los desastres. Además, un documento de debate sobre «personas de la competencia» del ACNUR, presentado en una reunión entre períodos de sesiones del Comité Ejecutivo en abril de 1992, tomó nota de la disyunción entre la «obligación» de la comunidad internacional de ofrecer protección y las respuestas discrecionales de los estados.³² Aunque en general se reconoció que había que tratar los problemas de protección, la manera de proceder no estaba clara.³³ En gran medida, el debate «académico» ha sido superado por el compromiso operativo del ACNUR ante las situaciones de desplazamiento que tienen una multitud de «causas» y por sus contribuciones al fortalecimiento de la coordinación del sistema de respuesta humanitaria de la ONU.

Por lo tanto, se puede considerar que las objeciones al «mandato», «mandato básico» y «soberanía» están relacionadas. Los desplazados internos a causas de los desastres son, lógicamente, ciudadanos que sigue dentro de su propio país y que tienen derecho a que su propio estado les proporcione la protección de sus derechos y bienestar. Las opciones y acciones del estado se pueden determinar y configurar por el derecho y los compromisos internacionales, pero el estado mismo sigue siendo el principal responsable.³⁴ Esa es una de las razones por las que la contribución y la cooperación de la comunidad internacional se consideran de manera apropiada como *complementarias* a los

³⁰ «Cooperación internacional para evitar nuevas corrientes de refugiados: Nota del Secretario General», doc. ONU A/41/324 (13 de mayo de 1986), párrafo 26. La nota también considera los desastres naturales y los casos de fuerza mayor como causa de los flujos de refugiados, como las «fuertes inundaciones, la sequía prolongada, la erosión del suelo y la desertificación, que pueden amenazar directamente la vida y la seguridad de un pueblo o pueden representar indirectamente una amenaza y, como consecuencia, causar un grave deterioro de la situación económica, en particular en cuanto a la situación alimentaria y sanitaria» (párrafo 42). Recomendó a los estados, de manera individual y colectiva, y a las organizaciones internacionales pertinentes, que establecieran y adoptarían medidas apropiadas para evitar las corrientes de refugiados que puedan estar causadas por desastres naturales (párrafo 66[g]).

³¹ Véase n.º 43. El Subcomité Plenario de Protección Internacional «aceptó con agradecimiento» el Informe, que recomendaba debates adicionales: Informe del Subcomité, doc. ONU A/AC.96/781 (9 de octubre de 1991), párrafos 2-18.

³² «Protection of Persons of Concern to UNHCR who fall outside the 1951 Convention: A Discussion Note», doc. ONU

³³ EC/SCP/1992/CRP.5 (abril de 1992). El Grupo de los Estados de África y el Grupo de América Latina también presentaron, respectivamente, un documento sobre el alcance de la Convención de la OUA y la Declaración de Cartagena: doc. ONU EC/SCP/1992/CRP.6 (1992).

³⁴ Informe de la reunión del 13-14 de abril, doc. ONU EC/SCP/71 (7 de julio de 1992), párrafos 31-44.

³⁵ Véase la resolución 71/172 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, «Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados» (19 de diciembre de 2016), párrafo 12. Véase también Comisión de Derecho Internacional, Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 68.º período de sesiones, doc. ONU A/71/10 (2016), capítulo IV, «Protección de las personas en caso de desastre», proyecto de artículos y observaciones, proyecto de art. 5

esfuerzos del estado y el motivo por el que el desarrollo de capacidades y la capacitación, con miras a habilitar y fortalecer las instituciones nacionales, son cruciales en cualquier estrategia futura. Las preocupaciones expresadas en relación con el mandato y la soberanía del estado son recordatorios útiles del papel que tienen los organismos internacionales como «facilitadores», aunque la protección siga siendo un asunto de interés internacional.

1. El debate sobre los desplazados climáticos a partir de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951

En cuanto a la posición y el trabajo del ACNUR con respecto a los desplazamientos inducidos por el medioambiente y el clima, y más allá de su posición institucional que pasa por el no reconocimiento de estos desplazados desde el enfoque de la Convención de Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados (ONU, 1951), es importante tener en cuenta que este posicionamiento no ha supuesto un impedimento para que el ACNUR sea una de las Agencias que desde diferentes aportaciones, actividades y debates se haya aproximado con más profundidad al fenómeno. Se quiere destacar el informe del año 1993 del ACNUR que titulado *“La situación de los refugiados en el mundo: El desafío de la protección”*, identificó la degradación del medioambiente como una de las cuatro principales causas raíz generadoras de refugiados, junto con la inestabilidad política, las tensiones económicas y los conflictos étnicos (ACNUR, 1994: 18). Del mismo modo, el documento del año 2008 titulado *“Cambio Climático, desastres naturales y desplazamiento humano: la perspectiva del ACNUR”* (ACNUR, 2008), abrió un nuevo marco de reflexión y actuación para la organización, revisándose el enfoque de la organización a partir del estudio del lado humano del Cambio Climático, en particular las necesidades relativas a la protección de aquellos más directamente afectados, además de proponer fomentar más la investigación y la reflexión sobre los retos humanitarios y los desplazamientos humanos que genera el Cambio Climático. Como resultado, el ACNUR ha incrementado su participación en los debates, tanto en aquellos propuestos por la propia organización³⁵, como a través de su colaboración con otras organizaciones o aumentando su participación dentro de la estructura de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático CMNUCC.

Desde el ámbito del derecho internacional existen unas carencias e incertidumbres evidentes en cuanto a la protección, los derechos o los beneficios que pueden disfrutar las personas desplazadas por el Cambio Climático, dado que no hay ningún organismo internacional que desde su mandato asuma esta responsabilidad, e igualmente los gobiernos son incapaces, o no muestran la disposición, de proteger con garantías a estas personas desplazadas. Igualmente, el régimen legal basado en el derecho internacional de refugiados, tampoco ofrece una protección específica para estos refugiados climáticos, quedando solo unos resquicios marginales de protección bajo este ordenamiento.

³⁵ Uno de los momentos de importancia por parte del ACNUR fue la organización de la Mesa Redonda de expertos sobre el Cambio Climático y Desplazamiento celebrada en febrero de 2011. Algunas de las principales aportaciones se pueden encontrar en el siguiente enlace: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=&comid=4e01e63f2&keywords=Bellagio-meeting> (última visita, 27/02/2014).

Desde la posición inicial del ACNUR sobre el uso de esta terminología, y las propuestas que abogan por aumentar los niveles de protección, se observa un debate a partir de los siguientes argumentos: la no cabida de estas personas desplazadas en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, lo que implica que no se les puede considerar refugiados.

1.1. No reconocimiento de los “refugiados climáticos” bajo la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951

En cuanto al argumento que considera evitar la utilización del término “refugiado medioambiental”, se considera de inicio su no cabida bajo el marco de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, dado que las condiciones medioambientales no constituyen una base para la protección internacional (Warner *et al.*, 2010: 695). Del mismo modo, se quiere señalar la problemática subyacente a la utilización del término refugiado,³⁶ dado que impone unas obligaciones y expectativas por parte de la comunidad internacional a la hora de brindar apoyo y protección a los afectados. De hecho, diversas razones de índole legal, económico o político, hacen que por el momento los desplazados climáticos no sean reconocidos como refugiados en virtud de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, lo que impide que puedan reclamar ningún estatus legal ni protección específica (Gemenne *et al.*, 2006: 8).

Algunos autores consideran que el término “refugiado medioambiental” o “refugiado climático” *“no tiene ninguna base en el derecho internacional de los refugiados”*, reforzando el argumento del ACNUR sobre como *“el uso de esta terminología podría potencialmente socavar el régimen jurídico internacional para la protección de los refugiados y crear confusión con respecto a la relación entre el Cambio Climático, la degradación ambiental y la migración”* (ACNUR, 2008: 8), además que *“estas definiciones socavarían el régimen actual de los refugiados y las definiciones legales existentes, en detrimento de los refugiados de buena fe”* (ACNUR, 2009c).

Uno de los factores que se tiene en cuenta para recelar del término “refugiado medioambiental”, está relacionado con las dificultades que supone el identificar un agente perseguidor “no humano”, ya que podría representar serios problemas legales a la hora de establecer el vínculo de sus acciones con el desplazamiento forzado de población. Por tanto, y a partir de la definición de la Convención de 1951 de la ONU sobre el Estatuto de los Refugiados, un refugiado es una persona fuera de su país de nacionalidad que no puede regresar debido a un temor *“bien fundado de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social particular u opinión política”*. En relación con la temática del agente perseguidor, para Warner *et al.*, (2010: 695) los intentos por justificar el medioambiente como tal, parecen por el

³⁶ La definición de refugiado expresada en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 incluye cinco condiciones previas necesarias para que un individuo sea considerado como refugiado: la persona debe estar fuera de su país de origen, el motivo de la salida es el miedo a la persecución, el temor a la persecución está bien fundado, la persecución se debe a motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, y la persona no puede solicitar la protección de su país de origen. Si una persona cumple con estos requisitos, entonces bajo el mandato del ACNUR puede ser considerado un refugiado y recibir protección y asistencia a sus necesidades (ONU, 1951).

momento poco desarrollados e injustificados, por lo que el término refugiado no debería utilizarse en este ámbito.

Los factores económicos también han sido utilizados para conformar los argumentos que niegan el reconocimiento de los refugiados medioambientales bajo la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, ya que podría haber una escasa voluntad por parte de los Estados por reconocer el fenómeno, prefiriendo considerar a sus afectados como migrantes económicos, ya que un cambio en la redacción de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 podría añadir instantáneamente a millones de seres humanos al grupo de personas que legalmente tienen el derecho a recibir apoyo o reasentamiento por parte de los Estados signatarios. Se propone en este sentido, tres razones por las que su reconocimiento pondría en peligro una Convención ya de por sí amenazada y últimamente poco respetada en su cumplimiento: en primer lugar, este reconocimiento reforzaría temores generalizados sobre olas incontrolables de refugiados pobres hacia los países desarrollados, lo que provocaría reacciones xenófobas o serviría como justificación de políticas de asilo cada vez más restrictivas; como segundo aspecto, también podría empañar aún más la distinción entre la ya frágil migración voluntaria (económica) y forzada (política), socavando los fundamentos mismos del principio de asilo, aparte de que cualquier propuesta de integración de esta categoría de “refugiados” socavaría el actual trabajo que se hace a la hora de ampliar los derechos humanos de los actuales “refugiados” bajo la Convención de 1951 y el Protocolo Adicional de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y por último, como un aspecto fundamental, se podría introducir una especie de connotación “natural” para las cuestiones de asilo, lo que sería incompatible con el carácter político de las persecuciones consideradas por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. McGregor (1993: 162) explica de este modo esta situación:

“En la medida en que confunde el término refugiado medioambiental la idea de la víctima del desastre y de los refugiados, su uso conlleva el peligro de que las características fundamentales de la protección de refugiados podrían ser socavadas y el mínimo común denominador adoptado, llevando el problema a una esfera fuera de la política, y con el uso del término refugiado medioambiental pudiendo alentar a los Estados a tratar el término de la misma manera que a los migrantes económicos para reducir su responsabilidad de proteger y asistir”.

Por último, el informe de 2014 del IPCC resume en tres puntos las razones esgrimidas desde la literatura para el no reconocimiento del término “refugiado climático” dada la problemática tanto científica como legal que acumula (Adger *et al.*, 2014: 15): 1) la mayoría de los estudios sobre migración y Cambio Climático apuntan al medioambiente como factor desencadenante y no como causa de la decisión de migrar; 2) algunos estudios se centran en las implicaciones geopolíticas negativas que supondría cambiar la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 sobre los refugiados para incluir a los migrantes medioambientales, además de la ausencia de instrumentos en el ámbito global para gestionar tanto los

desplazados internos como internacionales; 3) muchos de los pequeños países insulares son reacios a que sus migrantes internacionales sean designados víctimas del Cambio Climático.

1.2. Reconocimiento de los refugiados climáticos bajo la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951

Del mismo modo que existen argumentos que no reconocen como refugiados a los desplazados por causas medioambientales o climáticas, otros autores y organizaciones han buscado razones para su reconocimiento desde la misma Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 o a través de otros acuerdos. En primer lugar, se considera el riesgo de que los migrantes medioambientales puedan convertirse en apátridas³⁷, lo que lleva a Afifi y Warner a reclamar la aclaración de su situación jurídica mediante la ampliación de los acuerdos nacionales, regionales e internacionales con el objetivo de incluir y ofrecer protección a esta categoría de migrantes, ampliando esa protección, también, a aquellas personas que viajan de regreso a sus países o regiones, con el objetivo de reiniciar sus medios de vida y ayudarles en la reconstrucción y adaptación (Afifi y Warner, 2008: 21).

Con respecto a la Convención, el propio ACNUR ha abierto algún resquicio que podría suponer el reconocimiento en algunos casos específicos de los desplazados por razones medioambientales o climáticas. Este sería el caso de los movimientos transfronterizos provocados por factores medioambientales, que aunque sin ser razones en sí para conceder el estatus de refugiado, podrían albergar motivos para ser reconocidos como tales, aunque se reconoce que se podrían requerir nuevos enfoques, fundados en la solidaridad internacional y responsabilidad compartida (ACNUR, 2008: 2).

Otros autores han justificado el reconocimiento de la figura del “refugiado medioambiental” como Otunnu desde su estudio de los desplazados medioambientales en el África Subsahariana, dada la urgente necesidad de reconocer legalmente a los refugiados medioambientales con el objetivo que puedan recibir la ayuda necesaria a través del ACNUR y de otros programas (Otunnu, 1992: 14).

La ONG con base en Holanda denominada “*Stand Up For Your Rights*” (SUFYR, 2009), desde su trabajo que se centra en la vinculación de los derechos humanos con el desarrollo de un futuro sostenible para las personas y toda la vida en el planeta, interpreta el enfoque del ACNUR y la problemática de la persecución de forma que un migrante climático podría teóricamente entrar bajo la definición de refugiado, en el caso que la persona sufriera un desplazamiento por razones vinculadas a la naturaleza y su gobierno conscientemente restringiera la asistencia vital necesaria debido a su origen

³⁷ El término «apátrida» designará a toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación, en base a la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954.

étnico, grupo político, religión, etc., provocando en última instancia que esa persona tuviera que abandonar el país (SUFYR, 2009: 26).

Con respecto a la temática del agente perseguidor, Aminzadeh encuentra un motivo de reconocimiento, ya que el requisito de la persecución demanda un acto del gobierno contra los individuos y en el caso del Cambio Climático, una política irresponsable podría constituir tal acto. Igualmente, frente a los problemas para demostrar la persecución, Aminzadeh considera que los refugiados medioambientales, si demuestran que son perseguidos “por razones de” su pertenencia a un grupo social, pueden utilizar este requisito de una forma satisfactoria, si demuestran que son parte de un grupo social que carece del poder político para proteger su propio medioambiente y que su pertenencia a este grupo les fuerza a migrar (Aminzadeh, 2007: 257).

Un aspecto vinculado a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 que ofrece cierto grado de discusión sobre si podría ser un factor de reconocimiento por parte de la propia Convención, tiene que ver con la seguridad y los conflictos ligados a problemas ambientales. En este sentido el IPCC afirma que la ausencia de instituciones que administren el asentamiento y la integración de los migrantes en las zonas de destino, puede aumentar el riesgo de conflictos violentos.

Por tanto, a partir de la existencia de unas relaciones complejas entre degradación ambiental, conflictos y migración, y como la degradación ambiental puede chocar y entrelazarse con los problemas vinculados a la pobreza, la desigualdad, los modos discriminatorios de gobierno y las violaciones de derechos humanos, el medioambiente pueden adquirir atributos que potencialmente lleve a las personas afectadas a estar bajo el marco de la Convención. Esta situación implica que no se debe simplificar de una forma excesiva las distinciones que en algunos casos aparecen como inmutables entre personas desplazadas por razones medioambientales y aquellas cuyas situaciones pudieran caer bajo el ámbito de Convención de 1951 de la ONU sobre el Estatuto de los Refugiados, lo que lleva a afirmar que no hay ninguna base de principios para distinguir entre los dos tipos de supuestos, donde unos estarían sin reconocer y otros serían reconocidos (Burson, 2010: 6).

La desaparición de los Estados insulares ha sido un aspecto que ha recordado el ACNUR ante el Grupo de Trabajo Especial sobre la Cooperación a Largo Plazo (GTE - CLP) de la CMNUCC, identificando los problemas que pueden enfrentar en este sentido las poblaciones de Estados como Maldivas, Tuvalu, Kiribati o las Islas Marshall (ACNUR, 2009a: 1), en similares condiciones se encontrarían las islas de la Comarca de Guna Yala.

1.3. Nuevos marcos de protección dentro y fuera de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951

Diversos enfoques también han instado a la comunidad internacional a enfrentar el problema de los desplazados medioambientales a través del diseño de una nueva convención que proteja a las personas desplazadas por el medioambiente y el Cambio Climático. Como un ejemplo esta la posición de

Aminzadeh que considera que bajo una nueva convención, los Estados asumirían obligaciones y deberes de forma que podrían resolver estos problemas desde sus propias jurisdicciones (Aminzadeh, 2007: 257). La necesidad urgente de dar salida a estas preocupaciones y desarrollar respuestas políticas apropiadas a nivel internacional (Renaud *et al.*, 2007: 29), implica la necesidad de desarrollar nuevas categorías jurídicas, especialmente desde la perspectiva de algunas ONGs, que pudieran llegar a garantizar la "protección" de los desplazados medioambientales o climáticos sin necesidad de tener que formar parte de las disposiciones legales existentes sobre refugiados (Foresight, 2011: 26).

En ese sentido, considerando que enmendar la Convención, podría conllevar el riesgo de una renegociación total de la misma y una posible reducción de la protección de los desplazados (Kolmannskog y Myrstad, 2009: 314), la propuesta de Conisbee y Simms (2003: 30) resulta de interés, ya que parte de una idea inicial que considera ampliar la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 desde el reconocimiento del medioambiente como un elemento generador de daño, que puede considerarse intencionado cuando un conjunto de políticas se llevan a cabo con el pleno conocimiento que sus consecuencias son perjudiciales. Este enfoque dejaría entrever que el Cambio Climático es un ejemplo de esta situación, reconociéndose claramente los responsables y los que reciben el daño.

También se debería reconocer una deuda ecológica acumulada, en donde los países en desarrollo serían acreedores de los países más ricos como mayores emisores. Como propuesta ante la imposibilidad de ampliar la Convención, se propone la creación de una nueva convención internacional que pudiera proteger a las personas en riesgo de perder sus medios de vida debido a los impactos medioambientales, en el caso que el ACNUR no fuera capaz de gestionar una transición que integrara a los nuevos tipos de refugiados³⁸.

Keane (2004) considera que es posible ampliar la definición de los refugiados de 1951 a lo largo de las líneas de los derechos humanos, ya que cinco de las libertades contenidas en esa definición, la libertad de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social y opinión política, también se exponen como derechos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, donde la Convención reconoce claramente el estatus de refugiado desde la negación de los derechos humanos. Igualmente, el autor identifica los Pactos Internacionales por los Derechos Civiles y Políticos y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la mención que se hace en los mismos al derecho inherente de los pueblos a disfrutar y utilizar libremente sus riquezas y recursos naturales, y que en ningún caso ninguna persona puede ser privada de sus medios de subsistencia, lo que le lleva a identificar como una solución al problema el extender la definición de la Convención de 1951 en base a los desarrollos del propio derecho internacional sobre los derechos humanos (Keane, 2004: 215).

³⁸ Al respecto, una enmienda a la Convención de 1951, implica un debate entre los Estados que podría prolongarse y ni se diga un nuevo instrumento, tomando en cuenta la coyuntura mundial actual en el ámbito de la situación de refugio que ha provocado conflictos internos entre los Estados y entre la misma Unión Europea.

Por otra parte, cuando se amplió el concepto de refugiado en el ámbito de la Unión Africana en 1969 y en América Latina en 1984, con la Declaración de Cartagena, Panamá y Venezuela no aceptaron el concepto de refugiado como quedó plasmado en esa declaración.

Biermann y Boas (2008 y 2010), en vez de enmendar la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 han considerado más positivo el desarrollar un nuevo instrumento legal adaptado a las necesidades de los refugiados climáticos, y que bajo el amparo de la CMNUCC se denominaría “Protocolo sobre el Reconocimiento, la Protección y el Reasentamiento de los Refugiados Climáticos”, además de proponer un mecanismo de financiación independiente denominado “Fondo de Protección y Reasentamiento de los Refugiados Climáticos” (Biermann y Boas, 2010: 83).³⁹ En esa dirección oscila igualmente la propuesta de Shamsuddoha y Chowdhury (2009: 9) de creación de un régimen jurídico y político separado e independiente a partir de lo expresado por la Declaración de Derechos Humanos y el principio de equidad de la CMNUCC.

Desde un enfoque basado en derechos, Tracey King considera que la comunidad internacional debería abordar los desplazamientos medioambientales a través de un mecanismo, que ella denomina “**Mecanismo de Coordinación Internacional para el desplazamiento del Medioambiente**” (International Coordinating Mechanism for Environmental Displacement-ICMED), y que coordinaría el trabajo de las organizaciones que en la actualidad se centran en las diferentes facetas del problema, como el PNUMA, PNUD, OIM, ACNUR y OCHA.

Este mecanismo capitalizaría las fortalezas de cada organización y trabajaría en áreas de prevención, preparación, mitigación, rehabilitación y reasentamiento de forma que abordaría de una forma plena los desplazamientos medioambientales. Por tanto, King considera que no sería necesario crear una nueva organización o marcos legales que abordaran directamente el problema, sino que las herramientas y experiencias requeridas para enfrentar el problema ya existen a partir de la experiencia de las diferentes organizaciones internacionales que trabajan en el tema desde diversas perspectivas. Igualmente para King, la falta de coordinación entre las organizaciones no permite aprovechar sus capacidades, por lo que una mejor coordinación de esfuerzos serviría para prevenir la degradación medioambiental, mitigar los efectos de los desplazamientos, y mejor reasentar a las personas, evitando así el solapamiento de esfuerzos, y evitar errores a la hora de afrontar asuntos críticos (King, 2006: 544, 559).

Por último, se quiere mencionar varias iniciativas que han propuesto, con un hasta ahora limitado impacto, desarrollar mecanismos legales de protección para los desplazados por el medioambiente o el clima. Una de las primeras iniciativas que propuso desarrollar un marco de protección fue la *Red Environmental Refugees Network- (Liser)*⁴⁰, articulada a partir de la *Iniciativa de Toledo* sobre los refugiados medioambientales y la restauración ecológica y que pretendía establecer un grupo de trabajo que tuviera el objetivo de

³⁹ Cinco son los aspectos fundamentales de este nuevo régimen de protección propuesto por estos autores: 1) desde el compromiso por parte de la comunidad internacional para fomentar el reasentamiento planificado y voluntario y la reintegración de las poblaciones afectadas; 2) el reconocimiento como “inmigrantes permanentes” en los países y regiones de acogida, de aquellos desplazados cuyos hogares se han vuelto inhabitables de una forma permanente 3) orientar las respuestas hacia los colectivos, ya fueran poblaciones de pueblos, ciudades o naciones y no hacia los individuos; 4) orientar las respuestas hacia las poblaciones desplazadas a nivel interno, derivando el apoyo a los gobiernos, comunidades locales o agencias nacionales de protección de las personas dentro del territorio nacional y; 5) la responsabilidad de los refugiados climáticos debe estar mayormente en manos de la comunidad internacional, en particular los países ricos industrializados principales causantes de las emisiones de gases de efecto invernadero (Biermann y Boas, 2008: 12; Biermann y Boas, 2010: 75).

⁴⁰ Sin embargo, la Iniciativa LISER no muestra una actividad reseñable durante los últimos años tal y como muestra la visita en su página web: <http://www.liser.eu/> (última visita 19/03/2014).

desarrollar una *Convención sobre los Refugiados Ambientales y la Restauración Ecológica*.⁴¹ Otra propuesta es la llevada a cabo por David Hodgkinson desde Australia que pretende el desarrollo de un *Convenio para las personas desplazadas por el Cambio Climático (Convention for Climate Change Displaced Persons-CCDPs)*, que establezca un régimen internacional para la prestación de asistencia de adaptación preventiva para quienes pudieran verse desplazados por el Cambio Climático⁴² y que ha tenido su continuidad en los *Principios Península sobre Desplazamiento por el Cambio Climático entre Estados*.⁴³

Sin embargo, si hay una iniciativa que hemos mencionado anteriormente y recientemente ha despertado un mayor interés a nivel global debido al liderazgo e implicación en la iniciativa de los Estados de Suiza y Noruega, así como de organismos internacionales como el ACNUR, esa es la **Iniciativa Nansen**⁴⁴, que tiene como objetivo desarrollar un marco de reconocimiento para los desplazados por el Cambio Climático y los desastres naturales.

⁴¹ Documento fundacional de "The Toledo Initiative on Environmental Refugees and Ecological Restoration" con fecha 9-10 de Julio de 2004 firmada en Toledo, España. www.reseau-terra.eu/IMG/doc/Toledo_Initiative.doc (última visita 19/03/2014).

⁴² La información sobre esta propuesta de convención se encuentra en este enlace: A Convention for Persons Displaced by Climate Change <http://www.ccdpconvention.com/> (última visita 19/03/2014).

⁴³ La información sobre estos principios se encuentra en este enlace The PENINSULA Principles on Climate Displacement within States. 18/08/2013 <http://climate.displacementsolutions.org/wp-content/uploads/2013/08/FINAL-Peninsula-Principles-FINAL.pdf> (última visita 19/03/2014).

⁴⁴ Los informes de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), del Panel Intergubernamental para el Cambio Climático y del *Norwegian Refugee Council* indican una nueva realidad como es la propiciada por los refugiados o desplazados medioambientales; este tipo de desplazamiento es real en cualquier lugar del mundo. Cada año, contamos con nuevos datos sobre la influencia y consecuencias de los desastres naturales provocados por las inundaciones, ciclones y huracanes o de los terremotos (Haití, Chile, Bangladés, Bosnia...) y del cambio climático sobre la población y las comunidades. El actual desplazamiento medioambiental carece de protección legal dentro de la Convención de Ginebra de 1951. La Iniciativa Nansen es una propuesta conjunta de Noruega y Suiza que nace en 2012 y cuyo objetivo es generar un nuevo proceso de debate sobre esta realidad dentro de la sociedad internacional y sus miembros. También, esta iniciativa intenta, a través de acciones regionales, promover iniciativas que permitan en un futuro cercano incorporar la figura del desplazado medioambiental dentro de la protección internacional establecida en el estatus de refugiado de la Convención de Ginebra de 1951. Documento elaborado por Fernando Martín Cubel.

CAPITULO III LA POBLACION DE GUNA YALA Y SUS RETOS FRENTE AL CAMBIO CLIMATICO

1. Marco geográfico y antecedentes históricos

Las comunidades afectadas por el aumento de los niveles del mar viven en las pequeñas islas de coral que bordean la parte continental de Guna Yala, en lo que se conoce como el archipiélago de San Blas. Las islas están habitadas por el pueblo Guna, un grupo indígena que constituye la mayoría de la población en Guna Yala. Como casi todas las islas carecen de agua dulce, los asentamientos han tenido lugar en aquellas que están más cerca del continente y cerca de las desembocaduras de los ríos. Si bien estas comunidades viven en las islas y pescan en el océano circundante, muchos de ellos mantienen cultivos y acceso al agua dulce en el continente.

El pueblo Guna vivió originalmente en la región noroccidental de Colombia, antes de que en el siglo XVI comenzaran a moverse a lo que es actualmente la República de Panamá. En un proceso que tomó varios siglos, habitaron el bosque de las montañas de San Blas, hasta que finalmente se asentaron en una larga franja de tierra entre las montañas y el mar Caribe, que en la actualidad conocemos como Guna Yala. Alrededor de mediados del siglo XIX los Gunas comenzaron a moverse a algunas de las 371 pequeñas y hermosas islas de coral que bordean la costa del Caribe, que es conocido como el archipiélago de San Blas. Se cree que poco después de ese período finalmente decidieron instalarse en las islas, sobre todo para escapar de las enfermedades en el continente, probablemente de la malaria y la fiebre amarilla. Hasta el día de hoy los Gunas mantienen cultivos, cazan, y usan el agua de los ríos en el continente⁴⁵, y habitan las islas y pescan en el mar.

Desde muy temprano, su ubicación estratégica puso a dicha región en medio de las disputas territoriales entre las diferentes potencias mundiales. Además de los españoles que colonizaron la región, también hubo colonos escoceses y franceses, piratas ingleses y hacia el final del siglo XIX corporaciones bananeras norteamericanas. Adicionalmente, personal militar norteamericano establecieron brevemente un puesto de control militar cerca de la península de El Porvenir durante la Segunda Guerra Mundial, como parte de sus esfuerzos para proteger el Canal de Panamá. La falta de acceso a Guna Yala desde el interior de Panamá y Colombia contribuyó a mantener a la región relativamente aislada del mundo exterior hasta hace apenas cuatro años, cuando los 41 kilómetros de carretera que conectan el puerto de Gardi (Carti) con el interior de Panamá fue finalmente pavimentado y varios puentes fueron construidos.

Históricamente los Gunas han resistido todos los intentos de colonización. Además, han sido muy exitosos en proteger su territorio contra todo tipo de intrusos, incluidos pequeños colonos, grandes empresarios e incluso funcionarios del Estado. Cuando Panamá se separó de Colombia en 1903, las comunidades Gunas se dividieron, y algunas de ellas permanecieron fieles a Colombia por varios años. La lucha más dramática y definitiva para controlar su territorio tuvo lugar en 1925, en lo que se conoce como “la Revolución Tule”, cuando después de años de abusos, los Gunas finalmente atacaron y mataron

⁴⁵ Durante los últimos diez años muchas comunidades en Guna Yala han construido acueductos de los ríos a las islas. Esto ha producido una mejora significativa, ya que la gente no tiene que viajar tan seguido a las desembocaduras de los ríos en la parte continental para recoger el agua. Sin embargo, dicha medida está lejos de resolver la magnitud de sus necesidades de agua dulce.

a varios agentes de policía y expulsaron a todas las instituciones del Estado en su territorio. El ejército de EE.UU. medió en el conflicto entre las Gunas y el gobierno panameño, lo que derivó en un estatuto de autonomía muy particular para la región, que ha sido reconocido por las leyes posteriores desde los años 30. Desde la Revolución Tule, las relaciones entre los Gunas y el Estado panameño han sido primordialmente pacíficas, a pesar de que algunas veces han sido tensas. En combinación con su status autonómico, lo anterior ha permitido el florecimiento del pueblo Guna y de su cultura. La población de la región de Guna Yala ha crecido de alrededor de 15.000 personas en 1920 a su punto máximo de 34.000 en 1990. Sin embargo, los dos últimos censos han mostrado una pequeña disminución de la población (32.446 en 2000 y 33.109 en 2010)⁴⁶.

2. Población

Según el censo de 2010, la mayoría de los Gunas se encuentran localizados en la Provincia de Panamá (50,44 %), donde se encuentra la Ciudad de Panamá, seguida de Guna Yala (37,64 %). Esta situación es una clara indicación de los patrones migratorios desde Guna Yala a la capital, que se inició con la construcción del Canal de Panamá, hace más de cien años, pero que se ha convertido en un flujo permanente desde los años 70.

La mayor parte de la población de Guna Yalaya vive en el área del Corregimiento Narganá o Sector N° 1 (42,4%), localizado en la parte más occidental del territorio Guna, en la frontera con la provincia de Colón. La segunda zona más poblada es el Corregimiento Agligandi, o Sector N° 2 (35,%), seguido del Corregimiento Tubuala (Dubwala) o Sector N° 3 (20,3%) y, finalmente, el corregimiento de Puerto Obaldía, o Sector N° 4 (2,0%), que se encuentra en la parte más oriental del territorio, en la frontera con Colombia. Hay 49 comunidades Gunas en Guna Yala, la mayoría de ellos situados en la zona de Sector N° 1 (28 comunidades). No hay comunidades Guna en el corregimiento de Puerto Obaldía. Alrededor del 95% de la población en Guna Yala vive en alguno de los 49 lugares que se consideran comunidades Guna. El 5% restante (1.607 personas) viven en 47 localidades diferentes (muchos de ellos en islas que pertenecen a alguna de las 49 comunidades).

Las diez comunidades más pobladas de Guna Yala suman el 41.5% de su población total, y todas ellos se encuentran en islas. La comunidad más poblada es Usdub, con una población de 2.180, lo que representa 6,58% de la población total de Guna Yala. Seis de las comunidades más pobladas están situadas en el Sector N° 2, a pesar de que sólo cuenta con un total de 10 comunidades. Por otra parte, sólo dos comunidades del Sector N° 1 (Yandub-Nargana y Gardi Sugdub) se encuentran entre las diez comunidades más pobladas, a pesar del hecho de que tiene más comunidades que cualquier otro con un total de 28.

⁴⁶

Según el Censo de 2010, Panamá tiene una población indígena relativamente numerosa (417.559), lo que representa alrededor del 12% de la población total del país. Los Guna son el segundo grupo indígena más numeroso, con 80.526 personas, o el 19.28% del total de la población indígena del país

3. Contexto legal

Guna Yala es el territorio del pueblo Guna, reconocido por el gobierno de Panamá después de la Revolución Tule de 1925. Un régimen especial para toda la región (llamada en esa época Comarca de San Blas) se estableció por primera vez en 1938, pero más claramente por la Ley No. 16 de 1953, que por primera vez reconoció la existencia del Congreso General Guna, de los congresos locales, y de las autoridades tradicionales⁴⁷. Es justo decir que, desde entonces, los Gunas de Guna Yala han disfrutado de una autonomía jurídica y de facto. Adicionalmente al reconocimiento legal mencionado anteriormente, la autonomía Guna es también de facto en el sentido de que no ha sido reconocida en su totalidad por la Constitución o la ley panameña. En otras palabras, la interpretación respecto a la amplitud y profundidad de la autonomía de los Gunas en la práctica va más allá de lo que ha sido formalmente reconocido por la ley. Hasta ahora los Gunas han sido exitosos en la lucha por el significado de la autonomía en la práctica, haciendo que su caso sea único en América Latina. Históricamente los Gunas han cuestionado la validez del marco legal restrictivo que pretende regular su territorio. La forma más directa y simbólica de impugnación del mencionado marco legal ha sido a través de la creación de su propio marco legal paralelo. Como resultado, desde la década de 1990 las Gunas tienen una Ley Fundamental que regula la región y un Estatuto que la desarrolla con más detalle⁴⁸.

La manera más efectiva de los Gunas de ejercer su autonomía ha sido mediante el mantenimiento de un control no disputado del territorio de Guna Yala durante casi 90 años, una realidad que en la práctica ha sido aceptada por los sucesivos gobiernos panameños. Sin embargo, los Gunas de Guna Yala no se ven a sí mismos como un Estado independiente, o incluso como un estado dentro del estado panameño. Por el contrario, ellos ven Guna Yala como una “división política especial de la República de Panamá”. Como resultado de ello, la Ley Fundamental de Guna Yala establece que “(...) el Estado debe reconocer, garantizar, respetar el derecho del regimen especial autónomo de Guna Yala, y a su derecho de poseer, utilizar, desarrollar y controlar su propio territorio y sus recursos que posee en razón de su propiedad ancestral e histórica” (Art. 3)⁴⁹.

En cuanto a las cuestiones de propiedad, el artículo 241 del Estatuto Guna Yala establece lo siguiente: “La práctica Guna de propiedad se clasifica en comarcal, comunal, grupal, familiar e individual”. Sin embargo, ni la Ley Fundamental Guna Yala ni el Estatuto de Guna Yala proporcionan una definición específica de cada tipo de propiedad. Sin embargo, hay varios artículos en ambas leyes que proporcionan algunas pistas, además de la práctica misma de los Gunas. El hecho de que haya una ausencia total de

⁴⁷ Valiente López, Aresio (editor) (2002). *Derecho de los Pueblos Indígenas de Panamá*. San José: OIT-CEALP.

⁴⁸ De una manera muy simbólica pero clara, el Artículo 100 de la Ley Fundamental de Guna Yala establece: “Esta Ley deroga la Ley No. 16 del 19 de febrero de 1953, y cualquier otra disposición que le sea contraria y entrará a regir a partir de su promulgación”. Onmaggeddummagan de Gunayala (2013). *Gunayal Igardummadwala (Ley Fundamental de Gunayala)*. <http://www.gunayala.org.pa/Ley%20Fundamental.sept.2013.pdf>

⁴⁹ *Ley Fundamental de Guna Yala de 2013*. <http://www.gunayala.org.pa/Ley%20Fundamental.sept.2013.pdf>

demarcación y de cualquier tipo de registro de la tierra hace que todo el tema sea potencialmente complicado⁵⁰.

TIPOS DE PROPIEDAD	SIGNIFICADO DE CADA TIPO DE PROPIEDAD
1. Propiedad Comarcal	<p>Este término se refiere a por lo menos tres cosas:</p> <p>1) Es el territorio de la Comarca Gunayala, propiedad colectiva del pueblo Guna. "Las tierras [en el territorio de Gunayala] son imprescriptibles, inembargables e inalienables, por lo tanto no podrán ser enajenadas ni arrendadas bajo ningún título de forma permanente ..." (Artículo 33, Ley Fundamental de Gunayala). "Las tierras [en el territorio de Gunayala] son propiedad colectiva del pueblo Guna, cuya adquisición, explotación, utilización y usufructo se realizarán conforme a las normas y prácticas propias Gunas" (Artículo 34, Ley Fundamental de Gunayala). "El territorio de la Comarca Kuna Yala es propiedad colectiva del Pueblo Kuna y no puede ser enajenado ni arrendado bajo ningún título" (Art. 210 del Estatuto de Gunayala).</p> <p>2) De igual manera, hace referencia a la tierra bajo control directo del Congreso General Guna, que generalmente es el área boscosa en la parte alta de la cordillera de San Blas. "Los recursos naturales tanto renovables como no renovables y toda su biodiversidad en la Comarca Kuna Yala, forman parte del patrimonio del Pueblo Kuna, como tal, le corresponde al mismo, mediante sus Congresos Generales, que actuarán en forma coordinada, buscar vías de recuperación, de protección, de uso racional, de conservación y protección de los mismos" (Art. 190 del Estatuto de Gunayala).</p> <p>3) Finalmente, se refiere a las tierras del corregimiento de Puerto Obaldía que son consideradas parte del territorio de Gunayala, pero que actualmente están habitadas por población que no es Guna. "Las tierras ubicadas en áreas fronterizas, como Nusagandi, Gangandi y otras contiguas; las islas de Gaigirkordup, Piderdup, Uerurdup y similares; las fincas como Nulubnadi o donde el Congreso General invierta recursos serán consideradas propiedades del Congreso General Kuna, como tales no podrán ser utilizadas bajo ningún título sin la anuencia y consentimiento expreso del Congreso General" (Art. 231 del Estatuto de Gunayala). Igualmente, hay un reconocimiento explícito a un tipo de uso de alguna de la propiedad comarcal localizada en las localidades de Puerto Obaldía, La Miel y sus alrededores, que de acuerdo con el Art. 237 del Estatuto de Gunayala, podrán "...usufructuarse de las tierras que ocupan, sin que puedan cederlas bajo ningún título, salvo a los Kunas o a sus familiares de parentesco directo". El Art. 238 agrega: "El Congreso General Kuna podrá utilizar las tierras que están dentro de la circunscripción de Puerto Obaldía, La Miel y sus alrededores cuando las necesidades comarcales así lo aconsejen".</p>
2. Propiedad Comunal	<p>Este término se refiere a la propiedad de cada una de las 49 comunidades. Por lo general se refiere a los terrenos ubicados cerca de una comunidad específica. El artículo 226 del Estatuto de Gunayala establece que, "Los Congresos locales, de acuerdo a sus reglamentos internos, podrán ceder el uso de algunas parcelas de sus tierras a los no Kunas por los beneficios que puedan surgir de ahí para sus comunidades, pero esas tierras seguirán siendo propiedad de uso colectivo como estipulan las normas kunas. Este artículo se aplica sólo a las posibles cesiones que podrán hacer las comunidades de la Comarca, ya sea para las instalaciones de centros del salud, acueductos, iglesias, escuelas o algún otro centro de beneficencia comunal". Esto es lo que la comunidad de Gardi Sugdub ha hecho para construir el centro de salud y el complejo escolar que ya se ha mencionado en este informe.</p>

⁵⁰ Según Martínez Mauri, "Los kunas delimitan sus fincas plantando un árbol de gran tamaño, como un mango, en cada extremo". Martínez Mauri (2011a). Op. cit. Página 69.

TIPOS DE PROPIEDAD	SIGNIFICADO DE CADA TIPO DE PROPIEDAD
3. Propiedad grupal (asociaciones o grupos especiales)	Se refiere a la "propiedad" de las asociaciones comunales o grupos de personas que se han organizado para trabajar la tierra y han sido autorizados por el congreso local para usufructuar un pedazo específico de tierra ⁷² .
4. Propiedad familiar	Se refiere a la "propiedad" de cada familia Guna. En la práctica se trata de un tipo de usufructo en manos de un grupo familiar. Es común en Gunayala que algunas familias tengan la "propiedad" total de una isla pequeña, generalmente utilizadas para el cultivo de palmas de coco, y más recientemente utilizadas con fines turísticos.
5. Propiedad individual	Se refiere a la "propiedad" de un individuo Guna. La tierra puede ser comprada, vendida y alquilada entre los Gunas. En la práctica se trata de un tipo de usufructo en las manos de un individuo Guna.

Tabla 1: Tipo de propiedad en Guna Yala

Marco normativo sobre cambio climático, agricultura y seguridad alimentaria

Panamá es signataria de varios tratados internacionales del cambio climático.

- Firmó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) en el 1993 y la ratificó en el 1995 (CMNUCC, 2013).
- Aprobó la Convención de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación en el 1996 (ANAM, 2002).
- Firmó el Protocolo de Kioto en el 1998 y lo ratificó en el 1999 (CMNUCC, 2013a).
- Firmó el Marco de Acción de Hyogo en el 2005 (Cepredenac, 2009)
- *En 2016 ratificó el Acuerdo de París de 2015* dentro del marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

3.1. Tratamiento legal e institucional del cambio climático y la gestión del riesgo en Panamá

El detalle de los marcos legales e institucionales creados por el gobierno de Panamá durante las últimas dos décadas para abordar los temas del cambio climático y la gestión de riesgos, permiten tener una idea clara de estos, ya que pueden ayudarnos a entender cómo Panamá se está preparando (o no), para hacer frente a esos difíciles problemas y cómo se podrían utilizar (o no), durante el traslado de comunidades Gunas en Guna Yala.

Panamá firmó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) el 18 de marzo de 1993, y la ratificó el 23 de mayo de 1995. Cuenta con un marco legal e institucional bien desarrollado para lidiar con los temas relacionados con el cambio climático. Al mismo tiempo ha venido cumpliendo con sus compromisos bajo la CMNUCC. Además, ha establecido

un buen marco jurídico e institucional para la gestión de riesgos y ha estado cumpliendo sus compromisos bajo el Marco de Acción de Hyogo para el periodo 2005-2015.

Adicionalmente existen los siguientes derechos inherentes de las personas⁵¹ en estas situaciones:

1. *El derecho a permanecer en sus hogares el mayor tiempo posible:* “Reafirmando el derecho de los desplazados climáticos a permanecer en sus hogares y mantener conexiones con la tierra en la que viven durante el mayor tiempo posible, y la necesidad de los Estados de dar prioridad a la mitigación adecuada, la adaptación y otras medidas preventivas para hacer efectivo ese derecho”. Este es un derecho muy importante a tener en cuenta, ya que la amenaza del aumento del nivel del mar es un fenómeno gradual, que se ve agravada por eventos climáticos durante ciertas épocas del año.
2. *El derecho a moverse con seguridad y trasladarse a través del tiempo:* Otro de los considerandos afirma: “Reafirmando además el derecho de los que pudieran ser desplazados a moverse de manera segura y a reubicarse dentro de sus fronteras nacionales a través del tiempo”. Le corresponde a cada comunidad decidir cuándo reubicarse, siempre y cuando no haya un riesgo inminente para la vida y la salud. Debe quedar claro que las personas desplazadas climáticas no perderán sus derechos a ser reubicados, ni el apoyo del gobierno nacional o de la comunidad internacional por el simple hecho de que su decisión de reubicar pueda tardar más tiempo que el de otras comunidades. La reubicación es una decisión muy difícil para muchas comunidades, especialmente cuando dichas comunidades están profundamente enraizadas en el lugar donde han vivido durante siglos, e incluso si tienen un lugar seguro donde podrían ser reubicados.

3.2. El marco de Gestión del Cambio Climático

El artículo 5 de la Ley General del Ambiente (Ley N° 41 de 1998) establece que la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM)⁵² es el órgano rector en temas relacionados con los recursos naturales y el medio ambiente. ANAM sustituyó al antiguo Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE) y, como tal, fue asignado como el punto focal de la CMNUCC.

Una vez creada, la ANAM desarrolló la primera Estrategia Nacional del Ambiente, que fue considerada en ese momento como “el principal esfuerzo integrador de acciones de planificación sectorial como regional relevantes al tema ambiental”⁵³. En 1998, la ANAM también formuló el Programa Nacional de

⁵¹ Reconocido en el artículo 13º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos

⁵² El Anam fue absorbido por el nuevo ministerio de Medio Ambiente de Panamá “Miambiente” La creación del nuevo ministerio fue aprobada en Consejo de Gabinete, el cual fue celebrado el día 5 de agosto del 2014. Posteriormente, fue aprobada en tercer debate por la Asamblea en febrero de 2015, oficializándose como proyecto de ley No. 25 de 2015

⁵³ ANAM (2000). *Primera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático*. Página 22. <http://unfccc.int/resource/docs/natc/pannc1/index.html>.

Cambio Climático (PNCC) con el apoyo financiero del Fondo Mundial para el Medio Ambiente (FMAM) a través del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD). De acuerdo con la primera comunicación nacional a la Secretaría de Cambio Climático de la ONU, “El PNCC ha conseguido aumentar la conciencia general y el conocimiento sobre la temática del cambio climático global; a la vez, ha fortalecido el diálogo e intercambio de información y la cooperación entre todas las instituciones de apoyo pertinentes, incluyendo los sectores gubernamentales, no gubernamentales, académico y privado”.

La primera comunicación nacional llega a la conclusión de que el PNCC representó “una primera etapa en el proceso de incorporación de la temática del cambio climático global en el planeamiento nacional para el desarrollo”. Sin embargo, no fue sino hasta el Decreto N° 35, del 26 de febrero de 2007, que Panamá formuló oficialmente una Política Nacional de Cambio Climático. Tuvo como objetivo general el “gestionar adecuadamente en el ámbito nacional el tema del Cambio Climático y los efectos que pueda generar sobre la población y el territorio (...)”⁵⁴. También declaró cinco objetivos específicos en distintos niveles:

1. **Nivel institucional:** “Desarrollar mecanismos de coordinación de estrategias de intervención a través de las cuales el Sector Público y la Sociedad Civil contribuyan al cumplimiento de los acuerdos asumidos por el Estado panameño con relación al Cambio Climático”⁵⁵.
2. **Nivel de gestión ambiental:** “Promover acciones relativas a la adaptación al Cambio Climático de modo de que sean compatibles la protección de la población y la lucha contra la pobreza, con la conservación y recuperación de los recursos naturales y la preservación de los ecosistemas”⁵⁶.
3. **Nivel jurídico:** “Promover acciones relativas a la mitigación del Cambio Climático de modo que las actividades económicas sean compatibles con el desarrollo económico y social sostenible (...)”⁵⁷.
4. **Nivel de participación ciudadana:** “Promover acciones de concientización y participación ciudadana, de modo que estén involucrados los actores claves en los diferentes procesos ligados a la gestión del Cambio Climático (...)”⁵⁸.
5. **Formación, investigación y nivel de eficiencia productiva:** “Fortalecer las capacidades institucionales, tanto en la infraestructura como en acceso a conocimiento actual y recursos de carácter científico entre los diferentes actores relacionados con el Cambio Climático, de modo que el país esté en condiciones de enfrentar sus efectos”⁵⁹.

⁵⁴ Decreto No. 35, del 26 de febrero del 2007. Art. 1(2)(1).

⁵⁵ Decreto No. 35, del 26 de febrero del 2007. Art. 1(2)(2)(1).

⁵⁶ Decreto No. 35, del 26 de febrero del 2007. Art. 1(2)(2)(2).

⁵⁷ Decreto No. 35, del 26 de febrero del 2007. Art. 1(2)(2)(3).

⁵⁸ Decreto No. 35, del 26 de febrero del 2007. Art. 1(2)(2)(4).

⁵⁹ Decreto No. 35, del 26 de febrero del 2007. Art. 1(2)(2)(5).

La Política Nacional de Cambio Climático permitió el fortalecimiento de la Unidad Técnica de Cambio Climático de la ANAM, como la rama técnica a cargo de la implementación de acciones con respecto a la vulnerabilidad, la adaptación y mitigación del cambio climático⁶⁰. Posteriormente, el Decreto Ejecutivo N° 1, del 9 de enero del 2009 creó el Comité Nacional de Cambio Climático en Panamá (CONACCP) para apoyar a la ANAM en la implementación y seguimiento de la Política Nacional de Cambio Climático⁶¹. Este comité estaba integrado originalmente por representantes de 17 organizaciones e instituciones distintas del sector público⁶², pero se ha ampliado recientemente a 27⁶³.

Guna Yala es el territorio del pueblo Guna, reconocido por el gobierno de Panamá después de la Revolución Tule de 1925. Un régimen especial para toda la región (llamada en esa época Comarca de San Blas) se estableció por primera vez en 1938, pero más claramente por la Ley No. 16 de 1953, que por primera vez reconoció la existencia del Congreso General Guna, de los congresos locales, y de las autoridades tradicionales⁶⁴. Es justo decir que, desde entonces, los Gunas de Guna Yala han disfrutado de una autonomía jurídica y de facto. Adicionalmente al reconocimiento legal mencionado anteriormente, la autonomía Guna es también de facto en el sentido de que no ha sido reconocida en su totalidad por la Constitución o la ley panameña. En otras palabras, la interpretación respecto a la amplitud y profundidad de la autonomía de los Gunas en la práctica va más allá de lo que ha sido formalmente reconocido por la ley.

Hasta ahora los Gunas han sido exitosos en la lucha por el significado de la autonomía en la práctica, haciendo que su caso sea único en América Latina. Históricamente los Gunas han cuestionado la validez del marco legal restrictivo que pretende regular su territorio. La forma más directa y simbólica de impugnación del mencionado marco legal ha sido a través de la creación de su propio marco legal paralelo. Como resultado, desde la década de 1990 las Gunas tienen una Ley Fundamental que regula la región, y un Estatuto que la desarrolla con más detalle⁶⁵.

La manera más efectiva de los Gunas de ejercer su autonomía ha sido mediante el mantenimiento de un control no disputado del territorio de Guna Yala durante casi 90 años, una realidad que en la práctica ha sido aceptada por los sucesivos gobiernos panameños. Sin embargo, los Gunas de Guna Yala no se ven a sí mismos como un Estado independiente, o incluso como un estado dentro del estado panameño. Por el contrario, ellos ven Guna Yala como una “división política especial de la República de Panamá”. Como resultado de ello,

⁶⁰ ANAM (2011). *Panamá, Segunda Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Durante nuestra misión de investigación a Panamá solicitamos una reunión con la Unidad Técnica de Cambio Climático de ANAM, pero fue imposible dado sus ocupadas agendas

⁶¹ Decreto Ejecutivo No. 1, del 9 de enero del 2009, Art. 1.

⁶² Decreto Ejecutivo No. 1, del 9 de enero del 2009, Art. 2.

⁶³ Decreto Ejecutivo No. 52, del 29 de enero del 2013, Art. 1.

⁶⁴ Valiente López, Aresio (editor) (2002). *Derecho de los Pueblos Indígenas de Panamá*. San José: OIT-CEALP.

⁶⁵ De una manera muy simbólica pero clara, el Artículo 100 de la Ley Fundamental de Gunayal establece: “Esta Ley deroga la Ley No. 16 del 19 de febrero de 1953, y cualquier otra disposición que le sea contraria y entrará a regir a partir de su promulgación”. Onmaggeddummagan de Gunayala (2013). *Gunayar Igardummadwala (Ley Fundamental de Gunayala)*. <http://www.gunayala.org.pa/Ley%20Fundamental.sept.2013.pdf>

la Ley Fundamental de Guna Yala establece que “(...) el Estado debe reconocer, garantizar, respetar el derecho del regimen especial autónomo de Guna Yala, y a su derecho de poseer, utilizar, desarrollar y controlar su propio territorio y sus recursos que posee en razón de su propiedad ancestral e histórica” (Art. 3).

En cuanto a las cuestiones de propiedad, el artículo 241 del Estatuto Guna Yala establece lo siguiente: “La práctica Guna de propiedad se clasifica en comarcal, comunal, grupal, familiar e individual”. Sin embargo, ni la Ley Fundamental Guna Yala ni el Estatuto de Guna Yala proporcionan una definición específica de cada tipo de propiedad. Sin embargo, hay varios artículos en ambas leyes que proporcionan algunas pistas, además de la práctica misma de los Gunas. El hecho de que haya una ausencia total de demarcación y de cualquier tipo de registro de la tierra hace que todo el tema sea potencialmente complicado⁶⁶.

MARCO NORMATIVO SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO, AGRICULTURA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA.

Panamá es signataria de varios tratados internacionales del cambio climático.

- Firmó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) en el 1993 y la ratificó en el 1995 (CMNUCC, 2013).
- Aprobó la Convención de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación en el 1996 (ANAM, 2002).
- Firmó el Protocolo de Kioto en el 1998 y lo ratificó en el 1999 (CMNUCC, 2013a).
- Firmó el Marco de Acción de Hyogo en el 2005 (Cepredenac, 2009).

Como parte de los compromisos adquiridos por su participación en el marco internacional climático, Panamá ha publicado dos Comunicaciones Nacionales e Inventarios Nacionales por fuente de GEI en el 2000 y el 2011 (ANAM, 2011).

ÁREA	NORMATIVIDAD
Gestión del riesgo	Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres, 2010
	Plan Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres, 2011-2015
	Plan Nacional de Gestión Integrada de Recursos Hídricos, 2010-2030
Agua	Estrategia y Plan de Acción para la Implementación de la Política Nacional de Recursos Hídricos, 2010

⁶⁶ Según Martínez Mauri, “Los kunas delimitan sus fincas plantando un árbol de gran tamaño, como un mango, en cada extremo”. Martínez Mauri (2011a). Op. cit. Página 69.

ÁREA	NORMATIVIDAD
Cambio climático	Política Nacional de Cambio Climático (PNCC), 2007
	Plan de Acción para la Implementación de la PNCC, 2007
Agricultura	Plan de Acción Estratégico del Sector Agropecuario 2010-2014
Seguridad alimentaria	Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutrición 2009-2015
	Política Nacional de Salud 2010-2015
Forestal	Ley de Reforestación, 1992
	Ley Forestal, 1994
	Plan Nacional de Desarrollo Forestal: Modelo Forestal Sostenible, 2008

Tabla 2: Marco normativo de Gestión de Riesgo Panamá

El lineamiento principal de cambio climático se deriva de la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC), aprobada en el 2007, con el objetivo principal de “*Gestionar adecuadamente en el ámbito nacional el tema de cambio climático y los efectos que pueda generar sobre la población y el territorio*” (ANAM, 2007). La PNCC cuenta con el Plan de Acción para la Implementación de la Política Nacional de Cambio Climático, para poder ejecutar sus lineamientos y objetivos específicos (ANAM, 2007).

Comunicaciones nacionales enviadas al Secretario de Cambio Climático de Naciones Unidas

Los Estados Partes en la CMNUCC deben presentar informes sobre la aplicación de la convención. Hasta ahora, Panamá ha presentado dos comunicaciones nacionales, la primera en el 2000 y la segunda en el 2011.

1. *Primera Comunicación Nacional:* La Primera Comunicación Nacional representó la primera etapa en el proceso de incorporar el tema del cambio climático en la planificación nacional de Panamá. También fue la primera vez que el país midió su contribución al calentamiento global y señaló sus principales fuentes. Con respecto al estado de la institucionalidad en ese momento, la primera comunicación nacional fue muy sincera. Según el informe, “La protección del sistema climático nacional se ha basado en normativas dispersas, además de existir una debilidad institucional, por la falta de claridad de competencia administrativa y a la escasez de recursos humanos y financieros. Estas limitaciones no han posibilitado una adecuada aplicación de las políticas ambientales existentes a fin de resolver los problemas básicos del país asociados a los sistemas ecológicos”.
2. *Segunda Comunicación Nacional:* La profundidad, el alcance y la calidad de la Segunda Comunicación Nacional de Panamá, presentado en el 2011, fue significativamente mejor que la primera. El segundo informe es un

documento muy completo que muestra claramente cómo ha madurado el tema del cambio climático a nivel institucional en Panamá. El documento tiene tres contribuciones principales: 1) reduce la incertidumbre en la estimación realizada acerca de la contribución del uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura en el proceso de calentamiento global, en comparación con lo reportado en la Primera Comunicación Nacional; 2) formula una estrategia nacional de mitigación, y 3) propone líneas estratégicas de acción para abordar el cambio climático.

3.3 El marco de Gestión de Riesgo de Desastres

Desde 2005 Panamá ha desarrollado un marco de gestión de riesgo sólido con la creación del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) y la adopción de una Plataforma Nacional y de los Planes Nacionales para la Reducción del Riesgo de Desastres. Además, a finales de 2010 Panamá adoptó una Política Nacional para la Atención Integral de Gestión de Riesgos de Desastres. Todos esos acontecimientos positivos han sido el resultado directo del proceso global iniciado por la Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres, celebrada en Hyogo, Japón, en enero de 2005, y en concreto por el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015, en el que Panamá ha sido un participante activo dispuesto a cumplir seriamente sus compromisos.

1. ***El Sistema Nacional de Protección Civil:*** La Ley N° 7, del 14 de febrero de 2005, creó el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), como una entidad que forma parte del Ministerio de Gobierno y Justicia, y es la encargada de la atención a los casos de desastre, pero que al mismo tiempo “dará especial atención a las medidas de prevención de desastres y de previsión de riesgos”.

SINAPROC tiene las siguientes funciones principales: i) Recopilar y mantener un sistema de información para planificar las estrategias y medidas de gestión de riesgos y la protección civil; ii) Promover un plan nacional de gestión de riesgos; iii) Desarrollar estrategias y planes para reducir las vulnerabilidades y mejorar la gestión de riesgos; iv) Desarrollar planes y acciones para fortalecer y mejorar la capacidad de respuesta y la asistencia humanitaria; v) Promover los programas educativos, el análisis, la investigación y la información técnica y científica sobre las amenazas naturales y antropogénicas; vi) Promover planes y la adopción de normas reglamentarias en materia de seguridad y protección civil a nivel nacional; vii) Crear manuales y planes de emergencia en caso de desastres naturales o antropogénicos.

SINAPROC cuenta con tres organismos: i) El Centro de Operaciones de Emergencias (COE), la entidad encargada de la coordinación de todas las respuestas en situaciones de emergencia a nivel regional y local; ii) la Academia Centroamericana y del Caribe de Protección Civil, a cargo de la capacitación técnica y especializada en la reducción de riesgos y atención de desastres para toda la región; iii) El Cuerpo Nacional de

Voluntarios, que está compuesta por las personas que ejecutan los planes de prevención y las operaciones de socorro.

El Decreto Ejecutivo No. 177, del 30 de abril 2008 estipula las funciones específicas de SINAPROC y reitera que es la principal autoridad en caso de desastres o emergencias, y que es el encargado de la ejecución de las acciones y regulaciones hacia la eliminación o reducción del impacto de los desastres sobre la vida humana y los bienes. SINAPROC también está a cargo del desarrollo de la Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres y de la Política Nacional para la Atención Integral de Gestión de Riesgos de Desastres.

2. ***La Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres (PNRRD)***: La PNRRD fue originalmente creada en el 2005 en respuesta a los compromisos que el gobierno panameño hizo en el marco del Plan de Acción de Hyogo y como una manera de facilitar la coordinación multisectorial necesaria en la reducción del riesgo de desastres. Sin embargo, no fue hasta que el Decreto Ejecutivo No. 41, del 25 de enero de 2013 que el PNRRD obtuvo formalmente un marco regulatorio, que unifica en dicha entidad el punto focal de varias iniciativas regionales e internacionales en el ámbito de la reducción del riesgo de desastres. El PNRRD está encabezada por SINAPROC y está integrado por entidades gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y las ONG, inicialmente con un total de 43 organizaciones. Como novedad, también incluye la creación de una plataforma multisectorial a nivel del gobierno local y de las comarcas indígenas. Como resultado, la PNRRD está ahora a cargo del Plan Nacional, el Plan Centroamericano, y el Plan de Acción de Hyogo para la reducción del riesgo de desastres.
3. ***La Política Nacional de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PNGIRD)***: El Decreto Ejecutivo 1101 del 30 de diciembre 2011 estableció la PNGIRD e identificó cinco ejes para la gestión del riesgo y las funciones y responsabilidades asignadas a varias de las instituciones que forman parte del SINAPROC. Los cinco ejes de la PNGIRD son los siguientes:
 1. ***Reducción del riesgo de desastres en la inversión para el desarrollo económico sostenible***: Se refiere a cuatro acciones diferentes que serán la responsabilidad del Ministerio de Economía y Finanzas. En primer lugar, lo que representa el nivel de exposición al riesgo de desastres de cualquier inversión pública dado, con la idea de buscar formas de reducir y controlar la misma, así como evitar la creación de nuevos riesgos. En segundo lugar, la adopción de un conjunto de medidas financieras para diversificar y transferir riesgos, fortalecer la capacidad de resistencia de los actores económicos y productivos y estar preparado financieramente para responder a un desastre y a un proceso de reconstrucción, si es necesario. En tercer lugar, la valoración de las pérdidas como resultado de los desastres naturales. Por último, la promoción de la inversión pública en la gestión del riesgo.

II. *Desarrollo y compensación social para reducir la vulnerabilidad:*

La política en este tema se refiere a tres cosas. En primer lugar, la creación y promoción de una cultura de prevención de riesgos en el marco del Ministerio de Educación y otros actores relevantes. En segundo lugar, la promoción de la gestión integral del riesgo de desastres en las políticas y estrategias de asentamientos humanos y ordenamiento territorial en el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT). De manera interesante el documento menciona que MIVIOT y la ANAM, “deberá promover una política Nacional de Ordenamiento Territorial con enfoque de Gestión de Riesgo y Cambio Climático”. Por último, también se refiere al compromiso del Estado panameño para la inversión en infraestructura social básica, con criterios de gestión de riesgos.

III. *Ambiente y cambio climático:* La política tiene como objetivo desarrollar y promover una nueva cultura sobre el riesgo asociado a los efectos extremos del cambio climático y la necesidad urgente de medidas de adaptación y mitigación en el manejo de los recursos naturales. También tiene como objetivo adoptar un enfoque de gestión de riesgos en relación con el cambio climático.

IV. *Gestión territorial, gobernabilidad y gobernanza:* La política tiene como objetivo fortalecer las capacidades locales en relación con la gestión de riesgos, con la participación de la sociedad civil. Además, la política busca promover las capacidades de empoderamiento, desarrollo institucional y de planificación de las autoridades locales para hacer frente a la gestión de riesgos en ciudades grandes e intermedias de Panamá.

V. *Gestión de desastres y recuperación:* La política en este tema incluye tres áreas. En primer lugar, la normalización de la gestión de la información y la evaluación de daños. En segundo lugar, la adopción del paradigma de recuperación y reconstrucción con transformación. Como resultado, las instituciones a cargo de un esfuerzo de recuperación deben garantizar la aplicación de mecanismos sostenibles. Por último, SINAPROAC sería el coordinador nacional en caso de desastres, a través de su Centro de Operaciones de Emergencia.

El Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (PNGRD): La Plataforma Nacional ha formulado varios planes nacionales, el último para el período 2011-2015. El plan identifica las acciones prioritarias en materia de reducción del riesgo de desastres, con base en los ejes definidos por la Política Nacional. El Plan Nacional es una herramienta de planificación de operaciones que permite la aplicación de medidas específicas para alcanzar determinados objetivos y metas. La Plataforma Nacional elabora informes de avances semestrales sobre la ejecución del plan. El último informe de avances corresponde al período 2010-2012.

Parece ser que en menos de una década Panamá ha establecido un fuerte marco legal e institucional para la reducción y gestión del riesgo de desastres. Sin embargo, no es sorprendente que sus intervenciones aún necesitan llegar con todo su potencial al nivel local, donde aún queda mucho trabajo por hacer. Esto es especialmente cierto en las comarcas indígenas y específicamente en Guna Yala donde SINAPROC todavía no ha intervenido, ni siquiera en acciones de reducción de riesgo. Sin embargo, esta falta de intervención en algunas comarcas indígenas no ha sido necesariamente por falta de interés de parte de SINAPROC, sino especialmente por la falta de recursos, las dificultades logísticas para llegar a esas zonas, y tal vez incluso la falta de suficiente interés y compromiso a nivel local. Por ejemplo, la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas (COONAPIP), organización que agrupa a los diferentes grupos indígenas de Panamá es miembro de la Plataforma Nacional, pero nunca ha enviado a un representante para participar en esta entidad multisectorial. Hay mucho por hacer para lograr intervenciones significativas en Guna Yala y para crear una cultura local que valore la prevención y la gestión y reducción de riesgos.

4. Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019 y el Plan de Acción 2030

Según el Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019 y el Plan de Acción 2030⁶⁷ para las ciudades y los asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles se plantea la estrategia:

“Una ciudad con los servicios públicos necesarios para una vida digna y decente, es el resultado inmediato y evidente de una sistemática planificación urbana. Por consiguiente, las ciudades y los asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles más que una aspiración, son parte de una política pública que garantiza los derechos de los ciudadanos a una vida digna. Para ello es necesario impulsar una política integral de planificación y ordenamiento territorial”.

De igual forma según el Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019 y el Plan de Acción 2030 respecto al Cambio Climático:

Panamá tiene entre sus prioridades la adaptación y mitigación del impacto del cambio climático en lo ambiental, económico y lo social. La política de cambio climático en el país está encaminada a la mitigación y adaptación, las cuales se constituyen como medidas principales para hacerle frente a los cambios del clima. La política crea el marco de una serie de acciones que deben ser acogidas por el país y de esta manera hacer coordinaciones para trabajar de forma integral. La política nacional de cambio climático promueve transversalidad e interacción interinstitucional. Para ello, se instauró el Comité Nacional de Cambio Climático, conformado por instituciones gubernamentales, organismos de investigación científica y actores de la sociedad civil.

⁶⁷ www.mef.gob.pa/es/transparencia/Paginas/9.3-Plan-Estrategico-de-Gobierno.aspx
www.pa.undp.org/content/dam/panama/docs/Documentos.../Plan-Panama2030.pdf

Entre las acciones relevantes, en materia de cambio climático, entre los años 2004 y 2009 se encuentran la adopción de los compromisos adquiridos en los convenios, convenciones y tratados internacionales de interés ambiental, y su articulación a través de planes de desarrollo forestal y gestión integral de los recursos hídricos y marino-costeros. En el año 2007 se actualiza y adecúa la Política Nacional de Cambio Climático ⁶⁸, en correspondencia con los compromisos y situaciones climáticas emergentes y reemergentes.

Para hacer frente al cambio climático, el país ha propuesto la reducción de la vulnerabilidad y la organización de las unidades de producción y ordenamiento territorial en cuencas y ecosistemas; la articulación entre las instituciones de gobierno y actores de la sociedad civil para enfrentar el cambio climático, fortaleciendo el enfoque transversal, reduciendo las emisiones globales de gases de efecto invernadero y desarrollar los compromisos asociados al Protocolo de Kioto (1998) y la Enmienda de Doha (Ley 38 de 3 de junio de 2015) (GN 2016,7).

Sin embargo, en el ciclo de doce años, entre los años 2004 y 2016, la dinámica y los énfasis de las acciones se centraron, en su orden, en las políticas hacia la mitigación del impacto del cambio climático, el apoyo tecnológico para monitorear el fenómeno y la inversión ambiental. A lo largo del período sobresalen las contribuciones y compromisos en torno a la Alianza por el Millón para el cambio climático; las acciones en materia de ordenamiento territorial y disponibilidad; y por último, la articulación de acciones para mitigar el impacto del cambio climático con la colaboración del sector privado.

ÁREA	NORMATIVIDAD
Gestión del riesgo	Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres, 2010
	Plan Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres, 2011-2015
	Plan Nacional de Gestión Integrada de Recursos Hídricos, 2010-2030
Agua	Estrategia y Plan de Acción para la Implementación de la Política Nacional de Recursos Hídricos, 2010

⁶⁸ Decreto Ejecutivo No.35 del 26 de febrero de 2007.

ÁREA	NORMATIVIDAD
Cambio climático	Política Nacional de Cambio Climático (PNCC), 2007
	Plan de Acción para la Implementación de la PNCC, 2007
Agricultura	Plan de Acción Estratégico del Sector Agropecuario 2010-2014
Seguridad alimentaria	Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutrición 2009-2015
	Política Nacional de Salud 2010-2015
Forestal	Ley de Reforestación, 1992
	Ley Forestal, 1994
	Plan Nacional de Desarrollo Forestal: Modelo Forestal Sostenible, 2008

Tabla 3: Marco normativo Agricultura y seguridad alimentaria⁶⁹

El lineamiento principal de cambio climático se deriva de la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC), aprobada en el 2007, con el objetivo principal de “*Gestionar adecuadamente en el ámbito nacional el tema de cambio climático y los efectos que pueda generar sobre la población y el territorio*” (ANAM, 2007). La PNCC cuenta con el Plan de Acción para la Implementación de la Política Nacional de Cambio Climático, para poder ejecutar sus lineamientos y objetivos específicos (ANAM, 2007).

Respecto al **ordenamiento territorial** y siguiendo citando de manera literal al Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019 y el Plan de Acción 2030:

La política de ordenamiento territorial se desarrolla a través del Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Vivienda en materia de ordenamiento y desarrollo socio-territorial. Para el desarrollo de tales funciones se reordena el Consejo Nacional de Urbanismo⁷⁰, en tanto organismo de promoción del desarrollo urbano y focalización de las inversiones de utilidad pública.

Entre los años 2009 y 2014 se establecen algunos parámetros para el desarrollo urbano y la participación regional. Para ello dependen tanto el Plan Maestro para el Desarrollo Urbano de las Áreas Metropolitanas del Pacífico y el Atlántico, como el Plan General de Uso del Suelo, Conservación y Desarrollo del Área del Canal, complementado por el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Atlántica (1997). En ambos casos el objetivo es la planificación urbana según infraestructuras, criterios, normas aplicables de zonificación que deben regir los planes regionales y locales.

⁶⁹ Cambio climático y seguridad alimentaria y nutricional América Latina y el Caribe (orientaciones de política) Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) Santiago, 2016

⁷⁰ La Ley No. 9 del 25 de enero de 1973, con la cual se crea el Ministerio de Vivienda, establece la responsabilidad de dirigir la política habitacional y de desarrollo urbano del país. Por lo cual es necesario contar con las herramientas o instrumentos esenciales que orienten la elaboración de estas políticas. Siendo uno de estos instrumentos la información cuantitativa estadística que permita medir el comportamiento de la ejecución de los programas del Ministerio de Vivienda, Decreto Ejecutivo N° 22 de 16 de mayo de 2007, por el cual se reorganiza el Consejo Nacional de Urbanismo, creado mediante decreto ejecutivo 44 de 25 de junio de 1999, Gaceta Oficial 25795, de 21 de mayo de 2007.

Para el periodo 2014-2019, se plantea una política territorial dirigida hacia la regulación, integración y desarrollo socio-territorial con enfoque estratégico y concertación social e institucional. Ello implica optimizar usos, gestión del territorio y sus recursos, infraestructuras y equipamientos productivos y sociales. La organización institucional y la gobernanza del territorio, aseguran la coherencia en la gestión de los sistemas socio-territoriales, que se organizan de forma integrada y compleja. El Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial es el instrumento para la gobernanza del ordenamiento territorial que contribuye a disminuir las asimetrías y elevar la eficacia de la inversión y la competitividad territorial.

Entre los años 2004 y 2016, los énfasis se dieron en los servicios públicos, la disposición de espacios públicos, el transporte público, la vivienda y el patrimonio cultural. En el caso de los asentamientos, el tema central a resolver parece ser la disponibilidad de servicios y espacios públicos. El primero para garantizar la habitabilidad de las viviendas; el segundo para garantizar actividades recreativas para quienes habitan la vivienda. No obstante, de manera prospectiva parece relevante que el ordenamiento territorial sea vinculante con el diseño y aprobación de políticas públicas y proyectos de inversión, con enfoque integral de manejo de cuencas y ecosistemas, tomando en cuenta los efectos del cambio climático asociando el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) con los derechos de propiedad y el régimen especial de propiedad colectiva propio de las comarcas y territorios indígenas, georeferenciando e inscribiendo las áreas protegidas y el patrimonio forestal del Estado.

4.1. Cambio climático y sus efectos.

El cambio climático es un fenómeno que afecta al planeta, por lo cual requiere cumplir con los compromisos internacionales vinculados con la protección del ambiente a través del conocimiento de los impactos y el desarrollo de estrategias para la protección de los ecosistemas y las áreas protegidas, para disminuir la vulnerabilidad y mejorar la capacidad adaptativa de las poblaciones y/o regiones.

Objetivo: Reducir el impacto ambiental, económico y social del cambio climático en la vida cotidiana de las poblaciones según sus cuencas, regiones y ecosistemas.

Efecto: Panamá aplica con efectividad medidas de adaptación y las estrategias para la reducción de los efectos ambientales, sociales y económicos del cambio climático.

Acciones relevantes

Énfasis1: Establecer estrategias y protocolos de adaptación y reducción del riesgo de desastres a nivel nacional y local.

Supuesto1: Hacer alianzas nacionalmente y con otros países para reducir los riesgos por desastre, incorporando herramientas creadas para ciudades resilientes.

Riesgo1: La falta de coordinación de las diferentes entidades.

Énfasis2: Disminuir el número de muertes, personas desaparecidas y afectados por desastres por cada 100.000 personas aumentando la información sobre protección civil.

Supuesto2: Establecer alianzas con otros países para transferir conocimientos sobre el desarrollo e implementación de los Protocolos para Riesgos y Desastres, y apoyar a municipalidades y comunidades para establecer medidas de adaptación al cambio climático y reducción del riesgo de desastre y respuesta, que incluyan el enfoque de infraestructura natural y estrategias de adaptación basada en ecosistemas y comunidades.

4.2. Ordenamiento territorial.

La organización y gestión de los sistemas socio-territoriales facilita la organización, uso, gestión del territorio y sus recursos, en tanto articula la vocación de los suelos (uso adecuado) y las principales actividades productivas, comerciales y públicas, según zonas y regiones del país. El ordenamiento territorial planificado y sostenible disminuye las asimetrías en la medida que genera equidad en los usos de suelo y mitiga y/o elimina los procesos de deterioro ambiental y conectividad por la propiedad sobre la tierra.

Objetivo: Fomentar el ordenamiento territorial planificado y sostenible según áreas, regiones, provincia y comarcas del país.

Efecto: Panamá aplica con efectividad las estrategias para el ordenamiento territorial planificado y sostenible

Acciones relevantes

Énfasis: Aumentar las áreas, regiones, provincias y comarcas del país que impulsan estrategias para el ordenamiento territorial planificado y sostenible.

Supuesto: Existe una estructura de participación directa en la planificación y la gestión del ordenamiento territorial que opera regular y democráticamente.

Riesgo: Carencia de una estructura de participación directa en la planificación y la gestión del ordenamiento territorial que opera regular y democráticamente.

5. Los datos científicos sobre el aumento del nivel del mar en Guna Yala

En octubre del 2003, los biólogos marinos Héctor Guzmán, Carlos Guevara y Arcadio Cartillo publicaron un artículo en la revista *Conservation Biology*, que se ha convertido en el estudio con más autoridad e influencia hasta la fecha

sobre los efectos del cambio climático en Guna Yala⁷¹. El artículo aborda dos temas principales:

- a) *El aumento del nivel del mar y la disminución de la superficie de las islas deshabitadas*: Los autores encontraron una fuerte evidencia del aumento del nivel del mar en Guna Yala, que promediaron 2,0 mm anualmente entre 1907-2000, con la evidencia de que se ha acelerado desde la década de 1970⁷². Según los autores, “se registró un aumento gradual y significativo en el nivel del mar para Panamá, con un promedio de 2,0 cm/año (sic) desde 1907 y 2,4 cm/año (sic) en los últimos 30 años.”⁷³ Al mismo tiempo con base en la comparación de las imágenes aéreas tomadas de islas deshabitadas en Guna Yala durante un período de 30 años, los autores encontraron “una reducción en el área de superficie de 50.363 m² (de 664.954 a 614.591 m²), con una pérdida media de (...) 1.105 m² en las islas deshabitadas.”⁷⁴
- b) *El crecimiento de la superficie de las islas habitadas y la dramática disminución del coral duro vivo*: El principal foco de los autores en el estudio y su mayor preocupación lo constituyó el hecho de que las islas habitadas habían aumentado su superficie como resultado de la práctica anti- ecológica de los Gunas de rellenar con el uso del coral. “Estimamos un aumento total de 62.289 m² de superficie de varias islas pobladas (93%) como resultado del relleno de coral (de 382.078 a 444.367 m²), con una media de 1.034 m² y un aumento del 190% en una comunidad.”⁷⁵ La necesidad de ampliar la superficie de las islas es explicado por los autores como resultado del aumento significativo de la población Guna, basado en la comparación de los datos censales que muestra que la población tuvo un crecimiento del 60% entre 1920 y 2000. Como resultado de esta práctica, el coral vivo en la región ha disminuido dramáticamente. Según los autores, “la cobertura de coral duro vivo se redujo significativamente de un 60% a principios de 1970 a 13% en 2000.”⁷⁶

Desde la publicación de su estudio de 2003, Guzmán ha organizado varios actos públicos sobre sus hallazgos. Por ejemplo, el 9 de junio 2010 Guzmán y el Smithsonian Institute, con el apoyo de la Embajada Británica en Panamá organizaron un foro internacional titulado “Guna Yala: Tradición y Cambio Climático”, para llamar la atención del público en general, de los Gunas, y del gobierno panameño por el aumento del nivel del mar y la necesidad de reubicar

⁷¹ Guzmán, Héctor M, Guevara, Carlos y Castillo, Arcadio (2003).

⁷² Según Guzmán hay un error en la versión publicada del artículo. En lugar de referirse a los aumentos anuales del nivel del mar en milímetros, la versión publicada incorrectamente se refiere a centímetros. Este “error tipográfico” ha creado una gran confusión cuando este artículo es citado en otros estudios. Entrevista con Héctor Guzmán, Ciudad de Panamá, 7 de Abril de 2014

⁷³ Guzmán, Héctor M, Guevara, Carlos y Castillo, Arcadio (2003). Op. cit. Página 1398.

⁷⁴ Idem

⁷⁵ Idem

⁷⁶ Idem

a las comunidades Gunas, como una manera de salvar y restaurar el coral de Guna Yala⁷⁷.

También existe el corto documental narrado en lengua Guna con subtítulos en español e inglés. El texto completo del vídeo es el siguiente:

“Durante siglos, nosotros los Guna de la Comarca Guna Yala de Panamá vivimos en los bosques tropicales de tierra firme. A mediados del Siglo 19, comenzamos a migrar hacia la costa caribeña. Desde 1938, los Guna hemos mantenido nuestra autonomía territorial que abarca 480 kilómetros de costa y más de 300 islas de coral. En los últimos 30 años, nuestra población ha crecido y casi duplicado. Los arrecifes naturales nos han brindado protección del oleaje marino, pero hemos extraído corales para utilizarlos en construcción de muros y rellenos para agrandar las islas. En total, los Guna hemos construido más de 20 kilómetros de muros de coral y hemos expandido nuestras islas para abarcar más de 6 hectáreas de suelo marino. A causa de la extracción de los corales, hemos perdido la protección natural de los arrecifes contra las tormentas y erosión. El futuro de nosotros es difícil. El cambio climático está calentando los océanos, subiendo gradualmente los niveles del mar y posiblemente ocasionando tormentas más fuertes. A corto plazo, debemos de considerar mudarnos de las islas y regresar a tierra firme, como ya lo han decidido algunas comunidades. A largo plazo, las soluciones son claras. Necesitamos promover la restauración de los arrecifes coralinos a su estado original, y proteger el medio marino para enfrentar y mitigar mejor los efectos del cambio climático. Los Guna no podremos resolver esta crisis por sí solos. Necesitamos la ayuda de todos ustedes”⁷⁸.

La situación en las islas de Guna Yala ha puesto sobre la mesa la vieja tensión entre los deseos por la protección del medio ambiente y la suerte de las poblaciones que viven en dichos ambientes⁷⁹. En este caso particular es importante notar que la población en cuestión es una comunidad indígena con una gran riqueza cultural y con un prestigio bien merecido entre muchos círculos ambientalistas. El enfoque utilizado por algunos conservacionistas, hasta la fecha no ha sido constructivo hacia el establecimiento de un diálogo intercultural. Una preocupación, sin embargo, es que un enfoque exclusivamente conservacionista respecto a la reubicación, impulsado principalmente por el deseo de salvar el coral sin tomar en considerar integralmente al pueblo Guna y a la totalidad de su hábitat (de la que el coral es

⁷⁷ Guzmán dijo a la agencia de noticias EFE que, “el propósito del foro era tener un acercamiento entre lo que se define como dos culturas, y en la que básicamente la nuestra que tiene mucha información científica, puede ser útil para ayudar al pueblo kuna a tomar decisiones adecuadas”. Según EFE, Guzmán también señaló que la intención es inducir a los kunas a un cambio de actitud que implica una migración gradual y organizada de sus comunidades actuales ubicadas en las islas a otras nuevas que se ubicarán en tierra firme. Vea “Cambio climático afectará cada vez más al archipiélago panameño de San Blas”. Agencia EFE, 10 de junio de 2010. Además, entrevista con Héctor Guzmán, Ciudad de Panamá, 7 de Abril de 2014.

⁷⁸ El vídeo puede verse aquí: <https://www.youtube.com/watch?v=O2vcZl04Xs0>

⁷⁹ Clad, James (1984). “Conservation and Indigenous Peoples. A Study of Convergent Interest”. *Cultural Survival*, Winter 1984. <http://www.culturalsurvival.org/ourpublications/csq/article/conservation-and-indigenous-peoples>

sólo una parte) no es sostenible en el largo plazo. También podría terminar minando el prestigio social y cultural del pueblo Guna, las bases de su control autónomo, la administración y gestión de su territorio, e incluso su especial, aunque imperfecta, relación con la naturaleza⁸⁰.

6. Biodiversidad y uso

En el área geográfica de la región autónoma de Guna Yala se encuentran tres asociaciones más extensas: los bosques de alcornoque (*Mora oleífera*), los bosques de cativo (*Prioria copaífera*) y los manglares, de las cuales se destacan el mangle negro (*Avicennia nitida*), mangle rojo (*Rhizophora mangle*) y mangle blanco (*Laguncularia racemosa*). Además, existen otras especies de importancia como la chungu (*Astrocaryum standleyanum*), cuipo (*Cavanillesia platanifolia*), la palma Udirbi (*Colpothrinax cookii*) y sapigarda (*Simaba polyphylla*). Según Castillo (2001a), el pueblo Guna mantiene su bosque secundario viejo llamado neg serred (más de 90 años), desde la divisoria de aguas por la cordillera de San Blas hasta unos 200 msnm., no hay presencia de bosque virgen o sapor o napsagan.

El bosque virgen ha sido aprovechado en forma sostenible, por la recolección de plantas medicinales y alimento, sacar productos forestales no maderables (PFNM), como las fibras de nainuar (palma sombrero) - *Cardulovica palmata*, raicilla - *Psycotria ipecacuanha*, las palmas como weruk - *Manicaria saccifera* Gaertn y soska (guágara) - *Crysophila warscewiczii*, que sirven para techos de casa, ila (jira) - *Socratea exorrhiza*, irsu (corneto) - *Iriartea deltoidea*, signugar o masque (caña brava) - *Bactris* sp., coloradensis, masar (caña blanca) - *Gynierium sagittatum*, para paredes de casa, entre otros; sacar selectivamente maderas para construcción y artesanía. Pero aún subsisten sitios protegidos de bosques vírgenes, al que le llaman kalu (sitio sagrado, con ecosistema muy particular).

Dentro del área protegida se ha reportado la existencia de 58 especies de mamíferos sin incluir especies marinas ni voladoras. Entre los más interesantes están: *Trichechus manatus*, *Ateles geoffroyi*, *Tapirus bairdii*, Iguana iguana, *Caiman crocodylus*, *Crocodylus acutus*, entre otros. Además, 440 especies de avifauna pueblan la región como el Falcon peregrinus. También viven aves migratorias, tales como *Actitis macularia*, *Wilsonia canadensis*, *Hirundo rustica*.

En 1984, se reportaron 30 especies identificadas de reptiles y anfibios para el área. Los ríos de la unidad, aunque no son muy caudalosos también ofrecen hábitat a 45 especies de peces. Entre ellos se encuentra al *Rivulus chucunaque* (*Rivulida*), *Brachyraphys episcopi* (*Poecilida*), *Agonostomus* (*Mugilido*) y especies bénticas de agua corriente como *Pseudophallus*,

⁸⁰

Según la antropóloga española Mónica Martínez Mauri, quien recientemente publicó un estudio etnográfico muy interesante sobre los recursos marinos en Gunayala, hay un nivel increíble de conocimiento entre el pueblo kuna en relación con los recursos marinos en la zona. "(...) los kunas de Gardi Sugdub identifican el 80% de las especies de peces, el 22% de las especies de invertebrados y menos del 1% de las especies de corales y esponjas mencionadas en la guía de campo del STRI [Instituto Smithsonian de Investigaciones Tropicales]. Estos datos muestran que los kunas identifican la fauna, excepto los corales -, pero desconocen la gran variedad de la flora marina". Curiosamente, Martínez Mauri también encontró que: "La mayoría de los habitantes de Gardi no reconoce las diferentes especies de corales y se refieren a ellas empleando el genérico akkua (literalmente significa piedra)". Martínez Mauri, Mónica (2011a). *Kuna Yala, tierra de mar. Ecología y territorio indígena en Panamá*. Quito: Ediciones Abya - Yala. Página 94.

Gobiesox. De las aguas marinas también se han reportado numerosas especies de peces y tortugas marinas. Un estudio parcial reporta un listado de insectos acuáticos como la Odonata y Trichoptera.

6.1. Uso del suelo

Estudios realizados en el área (De León Guerrero, 1988) señalan las siguientes zonas de vida: en la parte costera el bosque húmedo Tropical, bosque húmedo Premontano transición a basal y el bosque muy húmedo Tropical transición a Premontano, pudiendo llegar en las partes altas hasta bosque pluvial Premontano. La temperatura media varía entre 24° y 27° C. En la Cordillera la precipitación alcanza hasta 5,000 mm anuales y desciende a cerca de 2,600 mm en la costa. La topografía cerca de la cordillera es irregular, con pendientes de más de 70%. La única planicie amplia está ubicada cerca de Mandinga, mientras que las planicies de las costas son angostas.

Los suelos son ligeramente livianos, francos, con moderada fertilidad cerca de los márgenes de los ríos, en las partes bajas. En el sector intermedio predominan las tierras con suelos pobres y arcillosos, siendo hasta moderadamente rocosas en las partes montañosas.

El corregimiento de Narganá está irrigado por 19 cuencas de las cuales los ríos más importantes son: Mandinga, Cangandi, Acua, Nergala, Carti Dummat, Carti Seni, Azúcar, Diablo, Tikantiqui (Niadup) y Maguebgandi. La vegetación en las partes bajas se caracteriza por ser secundaria en diferentes estados sucesionales, dado que se practica la agricultura rotativa (nainu). En las tierras intermedias, destinadas al manejo forestal, se encuentran sectores con bosques secundarios, también en diferentes fases sucesionales, y en mayor proporción, bosques primarios. En las partes altas del Corregimiento las tierras se encuentran principalmente con bosques primarios. La mayoría del área es ondulada, muy quebrada. El uso agrícola se da a nivel de explotación para consumo interno, pero no es suficiente. Se consume o se cultiva principalmente guineo/plátano (*Musa* spp.), yuca (*Manihot* esculenta), ñame (*Dioscorea* spp.), maíz (*Zea mays*), arroz (*Oryza saliva*), y frutas como coco (*Cocos nucifera*), aguacate (*Persea americana*), naranja (*Citrus* spp.), mango (*Mangifera* spp.), guabas (*Inga* spp.), guanábana (*Annona muricata*) y pejiballe (*Bactris gasipaes*). El banano, yuca y maíz son los cultivos más importantes en la dieta, mientras que el coco constituye el único cultivo comercial que pasa al mercado colombiano, generando algún ingreso, pero que en los últimos años se ha reducido fuertemente.

Los sistemas tradicionales de uso del suelo por los pueblos indígenas o comunidades locales han sido descritos en muchos trabajos (Conklin 1963; Castillo y Beer 1983; Warner 1994; Castillo 2001).

La agricultura migratoria, llamase milpa, conuco o nainu en kuna, no es la “fuente de todos los males”. Al contrario, los conocimientos tradicionales sobre estos sistemas indígenas y la conservación de la biodiversidad o sobre los productos forestales no maderable (PFNM), cada vez son más reconocidos como proveedores de recursos críticos en todo el mundo, satisfaciendo necesidades nutricionales, medicinales, financieras y culturales (Castillo 2001; Shanley et al. 2004).

Los estudios realizados por Castillo y Beer (1983) señalan, la forma utilizada para conservar acceso a la tierra en Guna Yala, es la plantación de árboles útiles en sus sistemas agrícolas, asociado a una gran diversidad de especies vegetales, denominado nainu, lo que además permiten una gestión sostenible de los suelos de ladera muy frágiles a la erosión. La agricultura de nainu, también es practicada en tierras planas costeras y aluviales. Se caracteriza por una serie de actividades: cultivos en nainu, roza, tala y quema, recolección, caza y pesca. Aprovechamiento de métodos naturales para la renovación de la fertilidad de los suelos, sobre todo el método de «rotación de tierra o parcela» en nainu serred (bosque secundario) (Castillo 2001). En Guna Yala, los sistemas agrícolas de nainu o parcela de siembra se desarrollan en seis categorías de tenencia: tierra heredada, tierra propia, tierra familiar, tierra comunal, tierra de asociaciones o grupos y tierra prestada.

Los agricultores Guna practican diferentes sistemas agrícolas de nainu, como son: Sistema bosque-cultivos temporales-barbecho, o cultivo en tierras de laderas. Esta práctica se realiza en laderas, donde la vegetación se seca más rápidamente y el viento y la lluvia contribuyen a lavar pronto la poca capa fértil del suelo. Conociendo eso, el agricultor practica la agricultura en forma secuencial o cíclica de parcela rotativa basada en el barbecho planificado. El ciclo de corte y quema tiene seis etapas: la selección del sitio, desbroce, quema, plantación, deshierbe y protección, cosecha y barbecho.

El bosque original (neg serred o nainu serred) se corta, se aprovecha los materiales del bosque, en algunos casos se quema los residuos y la tierra se cultiva por pocos años (3 a 5 años). Los agricultores conocen que la fertilidad del suelo está relacionada a la existencia de los árboles. Por eso prefieren trabajar la tierra en bosques maduros, porque saben que pueden obtener buenos cultivos.

La experiencia les indica, que los cultivos intercalados y/o mixtos, dan mejores resultados. El nainu sigue su ciclo hasta llegar a su etapa de neg serred, por un período de recuperación de 20 años o más. La sucesión natural puede recomenzar y, muchas veces, estas prácticas contribuyen activamente al restablecimiento final del bosque (Warner, 1994).

6.2. Sistema agricultura-agrobosque-agricultura o huertos familiares

Este sistema juega un papel muy importante entre los agricultores Guna y de hecho de la familia. Esta práctica agrícola es de uso intenso, y se realiza en zonas costeras o planas de suelos aluviales o en napa sichid (suelo negro). Este suelo es el más preferido por ser un suelo fértil que puede mantener la producción de los cultivos por largo tiempo (de 5 a 10 años) y dejarlo en barbecho por menos tiempo. El uso del fuego controlado es más frecuente, para eliminar la vegetación secundaria. La inclusión de árboles dentro de la parcela no es muy frecuente, debido al uso del fuego. A pesar de esta restricción, la regeneración natural del bosque es común, y se pueden encontrar asociados una serie de plantas útiles alimenticias, frutales, medicinales y artesanales como el ogob (*Cocos nucifera*), naba (*Crescentia*

cujete), sus frutos se usan para hacer vasijas. Entre los condimentos está presente el ají picante (*Capsicum annum* y *C. frutescens*). Las verduras como zapallo (*Cucurbita*) son frecuentes entre las plantaciones, la cual sirve como cultivo de cobertura o abonos verdes.

Huertos ribereños de «puki» (*Ipomoea* sp.)

Este sistema es temporal, porque los terrenos se preparan en diciembre, apenas bajan los ríos, dejan acumulado arena aluvial. En este terreno, ubicado a las orillas de los ríos se preparan pequeños huertos; es decir, cortan o limpian las plantas herbáceas llamadas puki, que crecen a lo largo de las orillas de los ríos. Estas plantas si no son quemados se cortan y los dejan pudrirse, sirven de abono orgánico o verde. En estos suelos aluviales rico en nutrientes, húmedo y de buen drenaje, los agricultores los aprovechan para la siembra de oba antes de la lluvia, porque con la lluvia estos terrenos son inundados.

Huertos en islas coralinas

Tradicionalmente las islas coralinas han sido utilizadas para plantaciones de cocales (*Cocos nucifera*). Pero éstas siempre se encuentran asociadas al cultivo de masi y frutales. A esta asociación también se le asocia animales silvestres, como la iguana verde y los cangrejos. Son animales consumibles. Actualmente las plantaciones de coco se encuentran en su etapa sésil. La renovación de estas plantaciones es necesaria, si se quiere mantener la producción sosteniblemente.

Sistema agricultura con árboles en linderos

La característica más sobresaliente de este sistema tradicional es la utilización de diferentes combinaciones de árboles y frutales como sombra de cultivos anuales y/o perennes en policultivos. Los árboles, principalmente las frutales, como mango (*Mangifera indica*), asue (*Persea americana*), nalup (*Bactris gasipaes*) entre otros, se encuentran en el perímetro del nainu, o parcelas, sirviendo como linderos; porque en los nainugan no existen cercos o alambrados. Si las parcelas no mantienen cultivos anuales, las parcelas se dejan en nainu matuled, es decir, en rastrojos, otra forma de barbecho, manejados para aprovechar la producción de leñas y postes para construcción.

Plantación de cultivos en un nainu

Las modalidades de plantación que practican los agricultores Guna en sistemas agroforestales y policultivos casi no han sido estudiadas. Castillo y Beer (1983), cita cuantiosa información de especies arbóreas y de especies cultivadas que se siembran en combinaciones, e infinidades de combinaciones multiestratificadas. Con estos conocimientos los agricultores practican diferentes modalidades de cultivo. Como un ejemplo, la mama es uno de los cultivos que se siembran en forma de monocultivo en extensiones grandes (más de 8 hectáreas) por el sector Carti. Pero en esta área de cultivo podemos encontrar varias variedades de yuca. Eso se hace por conocer que los terrenos de cultivo pueden variar mucho, a través de los años, en la calidad del suelo y

el drenaje de aguas. En respuesta a esas variaciones, mantienen la diversidad genética de la mama para que exista siempre la mama adecuada para la alimentación; es una forma de policultivo (Boster 1983).

También se ha encontrado que para mantener el cultivo de mama por muchos años en el sector Carti, han dejado que la leguminosa gabi dubalet o el frijol terciopelo (*Mucuna*) invada los terrenos después de la cosecha del cultivo, para mantener una capa protectora contra la erosión del suelo y la fertilización del mismo, sirve de cobertura y abono verde (Castillo 2001).

En la agricultura de nainu, no se utilizan agroquímicos. No se labra la tierra usando azadones y otras herramientas agrícolas conocidas por los agricultores no-indígenas. Se practica «cero labranza». Se usan materia orgánica como abono natural proveniente del bosque. Los agricultores Guna utilizaron los recursos naturales renovables en la aplicación de abonos naturales u orgánicos, tales como guiba - coquillo (*Jathropha curcas*), obser - cycas (*Zamia skinneri* y *Z. cunaria*), masar - caña blanca (*Gynerium sagittatum*) su parte blanda, sichi o sabdur - jagua (*Genipa americana*) triturada para mezclarlos con las semillas y también igli-sa para mezclarlos con la tierra, donde se van a sembrar. Se usa igli-saa, es decir, desechos provenientes de hormigueros como abono natural. Entonces la presencia de hormigueros es importante, pero no cerca de las parcelas cultivadas.

Según Castillo (2001), el sistema de producción por nainu, se encuentran generalmente asociado al minifundio, bajo un régimen de propiedad familiar e individual. El conocimiento del suelo a través de la vegetación original y/o secundaria existente, del tiempo o el clima son factores decisivos en la agricultura o tipo de cultivo que se debe sembrar en la parcela o el sistema de manejo que se debe aplicar. Por lo tanto, el agricultor Guna zonifica el uso de la tierra, para su mejor manejo, basado en su conocimiento tradicional, que la cuenca es la base de la planificación y el nainu como la unidad de trabajo. La agricultura de nainu, asociado a una gran diversidad de especies forestales y vegetales, sustituye de una u otra forma al bosque o sirven de cinturones para que lo agricultores Guna no avancen a los bosques naturales de la cuenca alta.

CAPITULO IV PLAN DE DESPLAZAMIENTO PILOTO DE UNA COMUNIDAD

A. Antecedentes

Las comunidades afectadas por el aumento de los niveles del mar viven en las pequeñas y hermosas islas de coral que bordean la parte continental de Guna Yala, en lo que se conoce como el archipiélago de San Blas. Las islas están habitadas por el pueblo Guna, un grupo indígena que constituye la mayoría de la población en Guna Yala. Como casi todas las islas carecen de agua dulce, los asentamientos han tenido lugar en aquellas que están más cerca del continente y cerca de las desembocaduras de los ríos. Si bien estas comunidades viven en las islas y pescan en el océano circundante, muchos de ellos mantienen cultivos y acceso al agua dulce en el continente.

Una serie de desastres naturales y fenómenos meteorológicos que han venido afectando a las islas durante los últimos diez años han puesto de relieve el tema del aumento del nivel del mar y el cambio climático, y han hecho de la reubicación de las comunidades de las islas al continente una prioridad cada vez mayor. El crecimiento de la población desde hace varias décadas ha derivado también en la falta de espacio en las islas y es un factor que contribuye a la necesidad de la reubicación. Adicionalmente, ha habido presión de algunos grupos ambientalistas interesados en la protección de los arrecifes de coral que rodean las islas para que los habitantes sean reubicados.

La falta de acceso a Guna Yala desde el interior de Panamá y Colombia contribuyó a mantener a la región relativamente aislada del mundo exterior hasta hace apenas unos años, cuando los 41 kilómetros de carretera que conectan el puerto de Gardi (Carti) con el interior de Panamá fue finalmente pavimentado y varios puentes fueron construidos.

Históricamente los Gunas han resistido todos los intentos de colonización. Además, han sido muy exitosos en proteger su territorio contra todo tipo de intrusos, incluidos pequeños colonos, grandes empresarios e incluso funcionarios del Estado. Cuando Panamá se separó de Colombia en 1903, las comunidades Gunas se dividieron, y algunas de ellas permanecieron fieles a Colombia por varios años.

Desde la Revolución Tule, las relaciones entre los Gunas y el Estado panameño han sido primordialmente pacíficas, a pesar de que algunas veces han sido tensas. En combinación con su status autonómico, lo anterior ha permitido el florecimiento del pueblo Guna y de su cultura. La población de la región de Guna Yala ha crecido desde alrededor de 15.000 personas en 1920 a su punto máximo de 34.000 en 1990. Sin embargo, los dos últimos censos han mostrado una pequeña disminución de la población (32.446 en 2000 y 33.109 en 2010).

Según el censo de 2010, la mayoría de los Gunas se encuentran localizados en la Provincia de Panamá (50,44 %), donde se encuentra la Ciudad de Panamá, seguida de Guna Yala (37,64 %) (Tabla No. 1). Esta situación es una clara indicación de los patrones migratorios desde Guna Yala a la capital, que se inició con la construcción del Canal de Panamá, hace más de cien años, pero que se ha convertido en un flujo permanente desde los años 70.

PROVINCIA	NUMERO DE POBLACIÓN GUNA	PORCENTAJE
Bocas del Toro	651	0.81%
Coclé	462	0.57%
Colón	4,393	5.46%
Chiriquí	641	0.80%
Darién	2,553	3.17%
Herrera	279	0.35%
Los Santos	234	0.29%
Panamá	40,620	50.44%
Veragua	258	0.32%
Comarca Kuna Yala	30,308	37.64%
Comarca Emberá	10	0.01%
Comarca Ngobe Buglé	117	0.15%
TOTAL	80,526	100.00%

Tabla 4: Distribución geográfica de la Población Guna en Panamá por provincia

Fuente: Censo Panama 2010.

<http://estadisticas.contraloria.gob.pa/Resultados2010/default.aspx>

De las 33.109 personas que viven en Guna Yala según el censo de 2010, el 91,5% son Gunas (30.308). La mayor parte de la población de Guna Yala vive en el área del Corregimiento Nargana o Sector N° 1 (42,4 %), localizado en la parte más occidental del territorio Guna, en la frontera con la provincia de Colón.

La segunda zona más poblada es el Corregimiento Agligandi, o Sector N° 2 (35,1%), seguido del Corregimiento Tubuala (Dubwala) o Sector N° 3 (20,3 %) y, finalmente, el corregimiento de Puerto Obaldía, o Sector N° 4 (2,0 %), que se encuentra en la parte más oriental del territorio, en la frontera con Colombia. Hay 49 comunidades Gunas en Guna Yala, la mayoría de ellos situados en la zona de Sector N° 1 (28 comunidades). No hay comunidades Guna en el corregimiento de Puerto Obaldía .

Alrededor del 95% de la población en Guna Yala vive en alguno de los 49 lugares que se consideran comunidades Guna. El 5% restante (1.607 personas) viven en 47 localidades diferentes (muchos de ellos en islas que pertenecen a alguna de las 49 comunidades)

CORREGIMIENTOS (SECTOR)	POBLACIÓN	%	NUMERO DE COMUNIDADES GUNA	NUMERO DE VIVIENDAS	PORCENTAJE DE PERSONAS POR VIVIENDA
Nargana (Sector No. 1)	14,060	42.47%	28	2,113	6.65
Agligandi (Sector No. 2)	11,644	35.17%	10	1,730	6.73
Tubuala – Dubwala- (Sector No. 3)	6,733	20.34%	11	979	6.88
Puerto Obaldia (Sector No. 4)	672	2.03%	0	175	3.84
TOTAL	33,109	100.00%	49	4,997	6.63

Tabla 5: Población de Guna Yala por sectores y número de vivienda

Fuente: Censo Panamá 2010.

<http://estadisticas.contraloria.gob.pa/Resultados2010/default.aspx>

Las diez comunidades más pobladas de Guna Yala suman el 41.5% de su población total, y todas ellas se encuentran en islas. La comunidad más poblada es Usdub, con una población de 2.180, lo que representa 6,58% de la población total de Guna Yala. Seis de las comunidades más pobladas están situadas en el Sector N° 2, a pesar de que sólo cuenta con un total de 10 comunidades. Por otra parte, sólo dos comunidades del Sector N° 1 (Yandub-Nargana y Gardi Sugdub) se encuentran entre las diez comunidades más pobladas, a pesar del hecho de que tiene más comunidades que cualquier otro con un total de 28.

NOMBRE USADO POR EL CENSO PANAMÁ 2010	NUEVA ESCRITURA GUNA	SECTOR NO.	POBLACIÓN	% DEL TOTAL DE POBLACIÓN EN GUNAYALA	ESTÁ LA COMUNIDAD LOCALIZADA EN UNA ISLA?	# DE VIVIENDAS	PORCENTAJE DE PERSONAS POR VIVIENDA
1. Ustupu (Isla conejo pintado or Neque)	Usdub	2	2,180	6.58%	Si	317	6.88
2. Ukupseni (Playón Chico)	Uggubseni	2	1,849	5.58%	Si	274	6.75
3. Achutupu (Isla Perro)	Asshudub	2	1,586	4.79%	Si	251	6.32
4. Ogobsucum (Ensenada del coco)	Ogobsuggun	2	1,562	4.72%	Si	198	7.89
5. Aligandi (Manglar)	Agligandi	2	1,408	4.25%	Si	236	5.97
6. Yantupu (Nargana)	Yandub – Nargana	1	1,215	3.67%	Si	197	6.17
7. Kanir-dup (San Ignacio de Tupile or Isla Gallina)	Gannirdub	2	1,192	3.60%	Si	200	5.96
8. Carti Sugdub	Gardi Sugdub	1	927	2.80%	Si	145	6.39
9. Mulatupu	Muladub	3	906	2.74%	Si	154	5.88
10. Miria Ubigantupu (Soledad Miria)	Mirya Ubgigandub	1	896	2.71%	Si	123	7.28
TOTAL			13,721	41.55%		2,095	6.55

Tabla 6: Las diez comunidades de Guna Yala más pobladas por sector, población y número de viviendas

Fuente: Censo Panamá 2010.

<http://estadisticas.contraloria.gob.pa/Resultados2010/default.aspx>

1. Los datos científicos sobre el aumento del nivel del mar en Guna Yala

Los biólogos marinos Héctor Guzmán, Carlos Guevara y Arcadio Cartillo publicaron un artículo en la revista *Conservation Biology*, que se ha convertido en el estudio con más autoridad e influencia hasta la fecha sobre los efectos del cambio climático en Guna Yala. El artículo aborda dos temas principales:

a. El aumento del nivel del mar y la disminución de la superficie de las islas deshabitadas: Los autores encontraron una fuerte evidencia del aumento del nivel del mar en Guna Yala, que promediaron 2,0 mm anualmente entre 1907-2000, con la evidencia de que se ha acelerado desde la década de 1970. Según los autores, “se registró un aumento gradual y significativo en el nivel del mar para Panamá, con un promedio de 2,0 cm/año (sic) desde 1907 y 2,4 cm/año (sic) en los últimos 30 años.” Al mismo tiempo con base en la comparación de las imágenes aéreas tomadas de islas deshabitadas en Guna Yala durante un período de 30 años, los autores encontraron “una reducción en el área de superficie de 50.363 m² (de 664.954 a 614.591 m²), con una pérdida media de (...) 1.105 m² en las islas deshabitadas.”

b. El crecimiento de la superficie de las islas habitadas y la dramática disminución del coral duro vivo: El principal foco de los autores en el estudio y su mayor preocupación lo constituyó el hecho de que las islas habitadas habían aumentado su superficie como resultado de la práctica anti- ecológica de los Gunas de rellenar con el uso del coral. “Estimamos un aumento total de 62.289 m² de superficie de varias islas pobladas (93%) como resultado del relleno de coral (de 382.078 a 444.367 m²), con una media de (...) 1.034 m² y un aumento del 190% en una comunidad. ”La necesidad de ampliar la superficie de las islas es explicado por los autores como resultado del aumento significativo de la población Guna, basado en la comparación de los datos censales que muestra que la población tuvo un crecimiento del 60% entre 1920 y 2000. Como resultado de esta práctica, el coral vivo en la región ha disminuido dramáticamente. Según los autores, “la cobertura de coral duro vivo se redujo significativamente de un 60% a principios de 1970 a 13% en 2000.”

2. Los desastres de origen natural y los eventos climáticos que han afectado Guna Yala

El peor desastre natural registrado en Guna Yala fue un tsunami que afectó a las islas de San Blas el 7 de septiembre de 1882. El tsunami fue el resultado de un terremoto de magnitud 7.9 generado en la región. Se estima que dicho tsunami produjo olas de 3 metros de altura y mató al menos a 100 Gunas⁸¹. Este tsunami fue uno de los 12 registrados en las costas caribeñas de América Central entre 1539 y el 2000, y el único donde se reportaron muertes.

⁸¹ Fernández, Mario (2002). “Daños, efectos y amenazas de tsunamis en América Central”. *Revista Geológica Centroamericana*, 26: 71-83.

Guna Yala ha estado luchando con el aumento del nivel del mar desde hace cierto tiempo. Sin embargo, una de las peores tormentas e inundaciones en la historia reciente sucedió a finales de noviembre de 2008. Los Guna normalmente mencionan los meses de noviembre y diciembre como aquellos en los que experimentan los eventos climáticos más extremos, sobre todo debido a la lluvia y los fuertes vientos provenientes del norte. A finales de noviembre de 2008 el boletín del Congreso General Guna informó lo siguiente:

“Las dos últimas semanas la Comarca Kuna Yala ha sufrido inundaciones a causa del aumento del nivel del mar. Prácticamente la mayoría de las comunidades están siendo afectadas por el fenómeno, lo que ha creado alarma general. Es tradicional que cada fin de año el nivel del mar se altere y el agua traspase los bordes de las islas, pero este año ha superado los niveles tradicionales, según ha informado la población”⁸².

Reflexionando sobre la experiencia dramática de noviembre de 2008, Anelio Merry López, secretario de Comunicación del Congreso General Guna, escribió un artículo muy interesante sobre las inundaciones que fue publicado en el boletín electrónico institucional:

“Una de los temas que no podemos obviar es la experiencia que toda la comarca vivió a partir del pasado mes de noviembre y las semanas subsiguientes, donde toda la región quedó alarmada producto de los fenómenos naturales (...) Varias comunidades desde hace años vienen proponiendo cruzar al continente, no sólo por el aumento del nivel del mar, sino porque las islas se han quedado chicas por el aumento paulatino de la población, lo que hace necesario una mayor disposición de espacios. Si bien es cierto que Kuna Yala tienen sus raíces en las riberas de los grandes ríos de Darién y no es menos cierto que nuestros ancestros quedaron encantados con las islas y hoy a nosotros se nos hace difícil imaginar dejando las islas, las que han sido nuestros hogares por varios cientos de años. Pero hay una señal irreversible que nos obliga a tomar medidas, que no nos sorprenda alguna reacción de la madre naturaleza donde después quedemos lamentando. De principio, cada comunidad debe tomar medidas, organizar y trazar estrategias para enfrentar las consecuencias del calentamiento global.

(...) Kuna Yala está preparada para los desastres naturales? No, la respuesta es categórica. Hasta ahora nunca se ha planteado el tema y la sugerencia de incluir en la agenda del próximo congreso es oportuna e inevitable, donde representantes de las 49 comunidades planteen alternativas y como Congreso General Kuna asuman sus responsabilidades, iniciando desde sus propias comunidades (...) Cada una de nuestras comunidades son autónomas y tienen la capacidad de desarrollar programas comunitarios, crear programas de contingencia sin mayor intervención de los máximos organismos. Como el de decidir de trasladarse o no al continente”⁸³

⁸² Merry López, Anelio (2008). “Alarma por aumento del nivel del mar”. *Kuna Yala por dentro*. Vol. 5, No. 6, Noviembre 29, 2008. http://www.geocities.ws/kunayarki/edicion_anterior.013.htm
⁸³ Merry López, Anelio (2009). “Una Mirada desde la puerta de 2009”. *Kuna Yala por dentro*, Vol. 6, No. 1. Enero 2, 2009. http://www.geocities.ws/kunayarki/edicion_anterior.013.htm

B. Plan de Reubicación

Se estima que aproximadamente 28.000 personas eventualmente tengan que trasladarse de las islas al continente en los próximos años como consecuencia del aumento del nivel del mar y de los eventos meteorológicos. También hay que señalar que se espera que unas 12.000 personas adicionales, originarias de las islas de Guna Yala que se han trasladado a vivir en la ciudad de Panamá, se unan a la reubicación y regresen a su provincia de origen, con lo que el número total aumentaría a unas 40.000 personas.

La idea de trasladar parte de la población Guna de las islas al continente no es nueva, hay hasta un artículo en los Estatutos de Guna Yala que regulan una posible reubicación⁸⁴. A través de los años algunos líderes de la comunidad⁸⁵ han promovido la idea de la reubicación de las poblaciones de algunas de las islas al continente como resultado del crecimiento de la población y la falta de espacio. Sin embargo, en los últimos diez años la idea de la reubicación al continente ha sido un tema de creciente importancia en la agenda del Congreso General Guna y en la mayoría de los Congresos locales Guna.

El aumento de interés por la reubicación es el resultado de una serie de desastres naturales y eventos climáticos que han afectado las islas en Guna Yala⁸⁶ durante los últimos diez años. Dichos eventos climáticos han puesto presión sobre las comunidades Guna para empezar a buscar alternativas a largo plazo. Un artículo científico publicado en el 2003 sobre los efectos del cambio climático en Guna Yala, que derivó en varios eventos académicos y otras actividades para aumentar el interés del público panameño, también contribuyeron a crear un sentido de urgencia sobre el proceso de reubicación y lo han conectado a la cuestión más amplia del cambio climático y el aumento del nivel del mar⁸⁷.

Es en el mejor interés de todos el realizar la reubicación de todas las comunidades de Guna Yala que tengan que ser reubicadas, sin la urgencia de un desastre natural, lo que podría poner una carga innecesaria al pueblo Guna como así como en el estado panameño. Se debe proceder a la reubicación aún en ausencia de un plan? Creemos que se debe evitar tanto como sea posible el hacer un traslado no planificado, colaborando activamente con ellos en un plan creíble y viable. Una reubicación ordenada y exitosa podría convertirla en un modelo internacional para los desplazamientos climáticos alrededor del mundo.

⁸⁴ De acuerdo con el Art. 170 del Estatuto de Guna Yala: "Todo proyecto de creación o de traslado de una comunidad en Kuna Yala contará con el estudio previo de impacto ambiental (cultural y social), que podrán realizar los profesionales kunas de la misma comunidad interesados o sus representantes".

⁸⁵ Específicamente, el ex-cacique Leonidas Valdés Kantule y el primer sacerdote católico Guna y Argar, Ibelele Nikktiginya Davies. Ambos murieron en 2010.

⁸⁶ Guzmán, Héctor M, Guevara, Carlos y Castillo, Arcadio (2003). "Natural Disturbances and Mining of Panamanian Coral Reefs by Indigenous People". *Conservation Biology*, Vol. 17, No. 4. Páginas 1396-1401.

⁸⁷ Ha habido algunos artículos sobre Guna Yala en periódicos y revistas que desde 2010 han mencionado el tema de la reubicación. Ver por ejemplo, "Rising Tide: On the Islands of the Kuna. Panama's indigenous Kuna people are at risk from climate change", por Ruxandra Guidi. *Americas Quarterly*. Primavera 2010. <http://www.americasquarterly.org/node/1513>. Sin embargo, a pesar del creciente interés por conocer sobre el impacto del cambio climático en Guna Yala y el desplazamiento de sus comunidades, éste informe es el primer estudio público comprensivo sobre el tema. Ver también FUNPADEM et al (2012). *Proyecto Comunidades Costeras Centroamericanas y Cambio Climático. Diagnóstico ambiental, social y productivo de la comunidad Gardi Sugdub, Comarca Guna Yala, Panamá*. Documento sin publicar. Agradecemos a la organización ambiental Panameña ANCON por facilitarnos una copia de dicho documento.

Cualquier reubicación de las comunidades Guna tendrá que hacer frente a por lo menos tres tipos distintos de **retos**:

1. **Los retos sociales:** No hay garantía de que un traslado de los Gunas al continente tenga éxito, teniendo en cuenta lo grande que es la tarea y la cantidad de retos que van a tener que enfrentar. La necesidad de reubicar en los próximos años o décadas al pueblo Guna de las islas al continente es uno de sus retos más difíciles que se enfrentan actualmente los Gunas para la supervivencia de su cultura como la conocemos actualmente. Además, una de las principales razones que los llevó a pasarse a las islas hace unos 150 años (el riesgo de brotes de malaria y fiebre amarilla) todavía sigue allí latente.
2. **Los retos ambientales:** No hay garantía de que una reubicación masiva de los Gunas al continente permitirá la conservación de sus bosques y de su rica biodiversidad. El traslado masivo a tierra firme creará un enorme desafío a la supervivencia de todos los recursos naturales ubicados en Guna Yala, que han sido protegidas y utilizados sosteniblemente por el pueblo Guna en los últimos siglos.
3. **Los retos económicos:** La economía local en Guna Yala se está moviendo rápidamente de una economía de subsistencia a una economía de servicios, principalmente el turismo. No hay garantía de que una reubicación de los Gunas al continente permitirá el desarrollo de nuevas fuentes de ingresos para proporcionar el sustento necesario para todos, e incluso de que el turismo pueda consolidarse como una importante fuente de ingresos para la región.

Muchas de las comunidades de Guna Yala están luchando con la idea de la reubicación. La reubicación puede ser un factor de división dentro de una comunidad, y es una decisión muy difícil de tomar, sobre todo cuando la gente está profundamente arraigada en el lugar donde han vivido durante siglos. Este es particularmente el caso de las comunidades indígenas, como los Guna, que tienen una relación especial con el lugar donde viven, así como con el mar. Algunas comunidades han decidido que van a esperar a ver cuánto tiempo pueden permanecer en sus hogares, y también ver cómo evoluciona la reubicación de otras comunidades que se decidan a trasladarse antes, por ejemplo la población de la isla de Gardi Sugdub ya ha dado los primeros pasos para iniciar el proceso de reubicación.

En el 2010, la comunidad de la isla de Gardi Sugdub decidió reubicarse a la parte continental y creó una “Comisión de la Barriada” para organizar el proceso de reubicación. Un total de 300 familias (+/- 1.500 personas) de Gardi Sugdub se han inscrito para ser trasladadas a la parte continental. Aproximadamente 200 de estas familias viven actualmente en Gardi Sugdub, y las otras 100 familias son originarias de la isla pero ahora viven en la Ciudad de Panamá. A pesar de que han pasado varios años desde que la comunidad decidió mudarse, el traslado aún no ha tenido lugar.

Después de que se tomó en el 2010 la decisión inicial de trasladarse, la comunidad adquirió los terrenos necesarios en la parte continental para comenzar el proceso. Diecisiete hectáreas de terreno fueron donadas por varias familias de la comunidad para que fuera el lugar donde se construyeran

las primeras casas. Se hicieron arreglos para limpiar el sitio dado que la tierra en Guna Yala está cubierta por uno de los bosques más densos y bien conservados de Panamá. El comité también se acercó a diferentes agencias gubernamentales solicitando apoyo, y se aseguró un acuerdo con el Ministerio de Vivienda y División Territorial (MIVIOT) para implementar un proyecto de construcción de las primeras 65 casas en el sitio de reubicación.

El Ministerio elaboró un plano para el proyecto, que incluye viviendas, carreteras y casas comunales. Las viviendas propuestas por el Ministerio siguieron un diseño utilizado en otros proyectos en comunidades rurales de Panamá, que desafortunadamente no tiene en cuenta las características culturales de las casas tradicionales de los Gunas. A fecha de hoy la construcción de las casas aún no ha empezado y hay una gran incertidumbre sobre el futuro del proyecto. Los recursos financieros asignados inicialmente para el proyecto (\$ 2.4 millones) ya no están disponibles dado que han sido desviados para otros proyectos de emergencia en otras provincias afectadas por lluvias severas y deslizamientos. Un nuevo centro de salud y un complejo escolar gubernamental, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, se ha construido en tierra ubicada junto al lugar de la reubicación. Estos centros se beneficiarían directamente del proceso de reubicación a pesar de que no fueron concebidos por el gobierno como algo relacionado con este proceso de reubicación.

1. Gobierno de Panamá

Aparte de la promesa de apoyo para el proyecto de vivienda antes mencionado, el Gobierno de Panamá no parece tener ninguna estrategia oficial respecto a la manera de abordar la situación de las comunidades que viven en las islas en Guna Yala a medida que estén cada vez más vulnerables al aumento del nivel del mar y a los eventos meteorológicos. No existe una política oficial con respecto a la reubicación, y el gobierno no ha desarrollado ningún plan coordinado y sistemático en este sentido.

El gobierno de Panamá ha establecido un impresionante marco jurídico e institucional nacional para las medidas de gestión del riesgo de desastres y el cambio climático, pero ninguna de ellas ha sido aún utilizada en relación con el desplazamiento climático que ya presenta una amenaza inminente en la región de Guna Yala.

Como se ha visto en otras partes del mundo, la comunidad directamente afectada por el cambio climático es la que inicialmente asume la responsabilidad de orquestar los primeros pasos de un plan de reubicación. Sin embargo, aún no se ha proporcionado, y se requeriría con urgencia el apoyo necesario por parte de las instituciones del Estado para completar e implementar un plan.

El proceso de reubicación iniciado podría servir de modelo para el desplazamiento climático en Guna Yala y en otros lugares, si se organiza e implementa con éxito. Las primeras medidas adoptadas por la comunidad

presentan al gobierno una oportunidad considerable para apoyar y promover el proceso como un proyecto piloto. Por tanto, el gobierno tiene una oportunidad para involucrarse y tomar medidas inmediatas para brindar un apoyo activo.

El peor escenario sería que se produzca un desastre natural extremo relacionado con el clima que obligue a una reubicación repentina, caótica y permanente de un gran número de personas. Para evitar esta situación, el Gobierno debería ser proactivo y asignar los recursos financieros necesarios para que sus sistemas de gestión de riesgos pueden ser activados en Guna Yala tan pronto como sea posible, para iniciar el proceso de preparación para el impacto del cambio climático y los fenómenos meteorológicos extremos en las islas.

2. Banco Interamericano de Desarrollo y de la Comunidad Internacional

Un centro de salud y complejo escolar han sido financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Estos son parte de un programa más amplio de apoyo a los esfuerzos sin precedentes por parte del gobierno de Panamá para mejorar las instalaciones educativas y de salud en las zonas indígenas, en reconocimiento de las desigualdades significativas entre los niveles de salud y educación de los grupos indígenas y de la población en general. El BID también está financiando actualmente en Panamá un proyecto de \$100 millones de dólares para reducir el impacto de los desastres naturales y los efectos del cambio climático.

El complejo escolar y de salud claramente podría beneficiar de manera directa a quienes se reubiquen, hasta ahora el BID no ha apoyado ningún proyecto que aborde específicamente el tema del desplazamiento a causa del cambio climático en Guna Yala. Dada su interés en los programas dirigidos tanto a la reducción de los efectos del cambio climático y la vulnerabilidad de los pueblos indígenas, hay un margen importante para que el BID participe activamente en una serie de esfuerzos para apoyar el proceso de reubicación. Por ejemplo, el BID tiene una amplia experiencia en proyectos de vivienda en América Latina y el Caribe, y podría ser abordado para que proporcione apoyo financiero para el estancado proyecto del Ministerio de Vivienda para construir casas en el sitio de reubicación.

También podría apoyar otros proyectos de vivienda para dar cabida al resto de personas que desean trasladarse, que son mucho más de los que están cubiertos por un proyecto piloto; o podría apoyar proyectos para proveer servicios de salud, educación y otros servicios básicos que se requieran en los lugares de reasentamiento para garantizar su sostenibilidad. Otra área en la que el BID podría prestar apoyo sería en los programas de creación de capacidades para los líderes Gunas y sus organizaciones para hacer frente a los complejos problemas asociados con el desplazamiento climático y la reubicación.

1. Reconocer que las comunidades indígenas que viven en las islas de Guna Yala ya están siendo afectados por el desplazamiento debido al cambio climático y dar prioridad inmediata a la creación de programas para apoyar a estas comunidades, en particular en el ámbito de la vivienda, la salud y la educación.
2. Proporcionar apoyo al estancado proyecto del Ministerio de Vivienda para construir casas en el sitio de reubicación y para otros proyectos de vivienda para la reubicación según sea necesario.
3. Llevar a cabo programas de creación de capacidades para el liderazgo Guna y sus organizaciones para hacer frente a los complejos problemas asociados con el desplazamiento climático y la reubicación.

3. Congreso General Guna

El Congreso General Guna (CGG), como la principal entidad administrativa en Guna Yala, ha tenido en su agenda el tema del desplazamiento climático durante casi toda la última década, y ha estado trabajando con las comunidades afectadas por este tema desde hace algún tiempo. Sin embargo, como se señaló anteriormente, no ha contado con el apoyo necesario del gobierno nacional para abordar adecuadamente el tema. No obstante, el CGG sería bueno que continuara con sus propios esfuerzos para preparar y planificar la reubicación, incluso a través de medidas como el intercambio de información, de preparación para los desastres, la identificación de tierras, y los programas de formación para nuevas habilidades de generación de ingresos.

“Antes había tanta tierra que nadie pensaba en rellenar, ahora que vivimos en las islas la gente que quiere más tierra tiene que hacerlo de esta manera. No es necesario rellenar, ya que hay suficiente tierra en el continente, pero como nos acostumbramos a vivir en islas y tenemos miedo a las serpientes y a los mosquitos, si queremos tierra debemos trabajar duro para ganarla al mar” (Inaiduli, uno de los argars de Mirya Ubgigandub o Soledad Miria a principios de la década de 2000)⁸⁸

C. Conclusiones

Hace aproximadamente 150 años el pueblo Guna se trasladó desde el bosque de la cordillera de San Blas a las pequeñas islas en las que viven en la actualidad, principalmente porque querían escapar de las enfermedades transmitidas por los mosquitos en el continente. Desde entonces hasta ahora las hermosas islas de coral y el mar les han proporcionado todo lo que necesitaban, y los Gunas adaptaron su estilo de vida y algunas de sus tradiciones. Ahora, debido al aumento del nivel del mar como resultado del cambio climático, además del crecimiento de la población, los Gunas necesitan comenzar a moverse de regreso al continente y adaptarse una vez más a un nuevo entorno.

⁸⁸ Martínez Mauri, Mónica (2011). *Kuna Yala, tierra de mar. Ecología y territorio indígena en Panamá*. Quito: Ediciones Abya-Yala. Página 119.

Consideraciones generales:

- ***La importancia de la tierra:*** la tierra es el núcleo del desplazamiento climático, ya que “va a ser la tierra lo que en última instancia esté en el centro de la mayoría de las políticas diseñadas para hacer frente a las consecuencias del desplazamiento climático; la gente va a perder tierra y necesitarán nuevas tierras para comenzar nuevamente sus vidas”.
- ***El papel central de las comunidades afectadas:*** las comunidades desplazadas climáticas juegan un papel vital en cualquier proceso de reubicación. Por lo menos dos aspectos principales deben ser resaltados. Las comunidades organizadas afectadas por el cambio climático son típicamente los que han sido capaces de orquestar los primeros pasos de un plan de reasentamiento. El segundo aspecto está relacionado con el hecho de que muchos de los lugares afectados por el cambio climático en todo el mundo todavía se rigen por el derecho consuetudinario. Comunidades locales organizadas tienen el potencial de administrar y de buscar soluciones prácticas y eficaces para los problemas de la tierra, haciendo sus propios arreglos internos, lejos de las oficinas gubernamentales o de los tribunales. De hecho, las normas consuetudinarias sobre la tierra “han figurado prominentemente en varios países como un medio para ayudar en la solución del desplazamiento climático”.
- ***La necesidad de planificar la reubicación de una manera sostenible e integral:*** La reubicación es una de las tareas más difíciles que cualquier comunidad o individuo puede experimentar, incluso si hay tierra disponible y hay una comunidad organizada. “la experiencia ha demostrado una y otra vez que la reubicación exitosa es todo menos una certeza”. “la simple construcción de una nueva casa y un huerto no son suficientes para restablecer la vida y los medios de subsistencia perdidos como resultado del reasentamiento involuntario”. Como resultado, existe la necesidad de una “reubicación sostenible y la prerrogativa de la reconstrucción de las sociedades con base en los derechos humanos, y no sólo en la construcción de nuevas casas.
- ***La movilización de recursos financieros:*** Finalmente, toda reubicación es costosa. Por esta razón, “asegurar los derechos de los desplazados climáticos requerirá de gasto público de fuentes tanto nacionales como internacionales (...) Se necesita con urgencia asignar fondos para las medidas de adaptación en todos los países gravemente afectados, con asignaciones claras para soluciones al desplazamiento climático basadas en la tierra.

En el particular que nos ocupa los retos para un traslado exitoso al continente son grandes:

1. El peor escenario para todas las comunidades en Guna Yala es una reubicación permanente repentina y forzada, como resultado de un desastre natural. Hay una necesidad urgente de actuar antes de que esto ocurra.
2. La reubicación de todo Guna Yala representa un reto en términos de planificación y debería ser apoyado cuanto antes por el gobierno panameño, por las instituciones financieras internacionales y por la comunidad internacional.
3. Aproximadamente 28.000 personas eventualmente tendrán que moverse en las próximas décadas de las islas de Guna Yala al continente. Sin embargo, cualquier proyecto de reubicación tiene que tomar en cuenta y dar cabida a una porción de la diáspora Guna que vive fuera de Guna Yala. Este grupo puede decidir volver a su tierra, y eso podría añadir alrededor de 12.000 personas. Como resultado, estamos hablando de por lo menos 40.000 personas que tendrán que trasladarse a una zona continental que está cubierta principalmente de bosques. Actualmente el Ministerio de Vivienda está planeando construir solamente 65 viviendas, lo que representa una porción muy pequeña de lo que se necesita, y por el momento no están proyectando hacer nada más.
4. El gobierno panameño tendría que asegurar que se realicen las inversiones necesarias en saneamiento básico y servicios públicos para ofrecer al pueblo Guna una solución de largo plazo a sus necesidades actuales de reubicación.
5. Los riesgos con las enfermedades relacionadas con los mosquitos en el continente, que fue la causa principal que impulsó a los Gunas a trasladarse a las islas, todavía existen y no pueden ser ignorados. La reubicación del pueblo Guna es también un reto en términos de salud pública. Hay que tomar en serio la posibilidad de que se produzcan brotes de malaria y de fiebre amarilla y sería apropiado llevar a cabo una evaluación del impacto en la salud y tomar todas las medidas preventivas requeridas de manejo de vectores de una manera regular. Es importante tener en cuenta que incluso si la reubicación de la comunidad continúa retrasándose por cualquier motivo, el área es sede de un complejo escolar, incluyendo residencias donde algunos estudiantes y maestros se alojan.
6. Las nuevas viviendas que se construirán en el sitio de reubicación deben adaptarse a las condiciones de malaria de la región, y también requerirán de un proceso de diseño participativo muy especial con el fin de adaptar el diseño de las nuevas casas de tal manera que combinen el diseño tradicional de las casas Guna con las necesidades de salud requeridos por la zona. Aparte de la necesidad de evitar que el pueblo Guna sea expuesto a un riesgo de salud pública por la reubicación, también será mucho más costoso para el gobierno en el largo plazo si se ignora por completo este delicado asunto.

7. A pesar de que la tierra en Guna Yala pertenece al pueblo Guna, como se ha mencionado, su derecho consuetudinario establece por lo menos cinco tipos diferentes de propiedad entre ellos. Encontrar la cantidad necesaria de tierra para la reubicación requerirá arreglos internos que podrían tomar no sólo tiempo, sino que en algunos casos tal vez sean imposibles de lograr. Por consiguiente, la reubicación del pueblo Guna es también un reto en términos de negociaciones internas y arreglos entre los mismos Gunas. De esta manera, se debe intentar todo lo que ayude para que los Gunas fortalezcan sus propias instituciones, su capacidad de gobierno y su capacidad administrativa.
8. El gobierno panameño debería poder trabajar en colaboración con el Congreso General Guna en proporcionar la formación necesaria a las comunidades que están siendo y serán reubicados a la parte continental. La economía local en Guna Yala está pasando rápidamente de una economía de subsistencia a una economía de servicios, principalmente el turismo. A medida que las comunidades Guna se trasladan a la parte continental necesitarán de mucho apoyo para el desarrollo de nuevas competencias laborales, con el fin de crear nuevas fuentes de ingresos. Al mismo tiempo, debería proporcionarse una formación similar a las comunidades Gunas ubicadas en la Ciudad de Panamá que deseen trasladarse a sus nuevos asentamientos.
9. Si las autoridades e instituciones Gunas se debilitan en los próximos años, la reubicación en Guna Yala puede que no ocurra de una manera ordenada y exitosa, o puede que nunca ocurra. Sería sano crear y fortalecer la relación entre el estado panameño y el pueblo Guna. Un nuevo contrato social podría basarse en la confianza y el respeto mutuo. Un buen comienzo sería que el gobierno panameño se asegure que se ratifiquen y se apliquen los más importantes instrumentos internacionales sobre derechos indígenas, como el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, entre otros. Panamá es uno de los pocos países en América Latina que no ha ratificado el Convenio N° 169 de la OIT.
10. Uno de los retos más difíciles que el pueblo Guna tendrá que enfrentar para la supervivencia de su cultura única. También se debería reconocer que una reubicación masiva al continente creará un reto significativo para la supervivencia de los recursos naturales en Guna Yala que han sido protegidos y utilizados sosteniblemente por el pueblo Guna durante varios siglos. La reubicación presentará desafíos ambientales significativos, dado el potencial de daño ambiental al bosque mejor conservado de Panamá.
11. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha estado liderando intervenciones sin precedentes para mejorar las instalaciones educativas y de salud en las comarcas indígenas de Panamá⁸⁹. El tamaño de las instalaciones y las ambiciones de ambos proyectos merecen ser

⁸⁹ Estos se suman a su proyecto para dotar de paneles solares a todas las comunidades en Guna Yala.

reconocidos. Sin embargo se podrían mirar dichas intervenciones de una manera más integral, e incorporar la voz de las comunidades indígenas en los proyectos desde el comienzo.

12. En el caso específico de Guna Yala el BID podría empezar a desarrollar o apoyar un plan de reubicación a largo plazo para todas las comunidades de las islas que necesitan ser trasladados a tierra firme. La base de conocimientos y poder financiero del BID podría usarse con el fin de desarrollar un proyecto piloto que sea tan ambicioso y con visión de futuro como sus otras intervenciones en la zona. El BID tiene una amplia experiencia en proyectos de vivienda en América Latina y el Caribe por lo que podría resolver las necesidades de vivienda, con diseños que tengan en cuenta las necesidades y los deseos de las comunidades, pero que también tengan en cuenta los riesgos para la salud que hay en el área.
13. El SINAPROC debería desarrollar un plan especial de reducción de riesgo para las escuelas en Guna Yala. Es importante resaltar el hecho de que en Guna Yala todas las escuelas están muy cerca del mar. En Panamá se exige que todas las escuelas tengan un plan de seguridad para el corto, mediano y largo plazo, y cada año se organizan dos simulacros de evacuación en algunas escuelas seleccionadas en todo el país. Sin embargo, la ejecución de la simulación es siempre un reto.
14. Establecer un proceso de planificación participativa con las comunidades y organizaciones Gunas para elaborar un plan maestro para la reubicación que se ocupe de los asuntos críticos tales como la adquisición de tierras, la vivienda adecuada, el acceso a la educación, los servicios básicos y los medios de subsistencia para garantizar la sostenibilidad del proceso a largo plazo.
15. Iniciar un proceso para identificar tierras para la reubicación en reconocimiento del papel central que desempeña la tierra en cualquier política destinada a hacer frente a las consecuencias del desplazamiento climático, y claramente destinar fondos para la adquisición de tierras para la reubicación en Guna Yala, con fondos nacionales asignados para medidas de adaptación al cambio climático.
16. Adoptar medidas de creación de capacidad con el pueblo Guna y sus organizaciones, como con el Congreso General Guna, para apoyar sus esfuerzos para abordar el desplazamiento climático
17. Continuar con la preparación y la planeación de las comunidades locales para el desplazamiento climático y su reubicación, incluso mediante medidas tales como el intercambio de información, de preparación para los desastres, identificación de la tierra, y los programas de entrenamiento para las nuevas habilidades para la generación de ingresos.

MAPA NO. 1: MAPA DE PANAMÁ. GUNA YALA ESTÁ MARCADO EN ROJO



MAPA NO. 2: CORREGIMIENTOS DE GUNA YALA



Bibliografía

ACNUR (2012), *La situación de los refugiados en el mundo: En busca de solidaridad: Resumen*. ACNUR/Icaria: Madrid/Barcelona.

ACNUR (2013), *Tendencias Globales 2012. Desplazamiento: El nuevo reto del siglo XXI*. ACNUR, Ginebra.

Agard, J., L. Schipper, J. Birkmann, M. Campos, C. Dubeux, Y. Nojiri, L. Olsson, B. Osman-Elasha, M. Pelling, M. Prather, M. Rivera-Ferre, O.C. Ruppel, A. Sallenger, K. Smith, A. St. Clair, (2014), "Glossary", *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. edited by C. Field, V. Barros, et alii, Pages: accepted. Documento publicado online sin editar. Disponible en: http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/WGIIAR5-Glossary_FGD.pdf (última visita 26/04/2014).

Arenal, C. del, (2007), *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Tecnos, Madrid.

Barnett, J., y Webber, M. (2010), "Accommodating Migration to Promote Adaptation to Climate Change", *World Bank Policy Research Working Paper*. no. WPS 5270, Apr 2010. World Bank, Washington DC.

Bryant, R. L. y Bailey, S. (1997). *Third World Political Ecology*. Routledge, London.

Calduch, R. (2004), *Métodos y técnicas de investigación en Relaciones Internacionales: curso de doctorado*. Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

Héritier, A. (2013), "Explicación causal", en Della Porta, D., y Keating, M. *Enfoques y metodologías en las ciencias sociales: una perspectiva pluralista*. Ed. AKAL, Madrid. 75-92.

Hugo, G. (1996), "Environmental concerns and international migration", *International Migration Review* 30: 105-131.

IHDP (International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change) (2007), *Strategic Plan 2007-2015. Framing Worldwide Research on the Human Dimensions of Global Environmental Change*. IHDP, Bonn.

IPCC (2013), "Resumen para responsables de políticas", en *Cambio Climático 2013: Bases físicas. Contribución del Grupo de trabajo I al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático* [Stocker, T. F., D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S. K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex y P.M. Midgley (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido y Nueva York, NY, Estados Unidos de América.

NRC (National Research Council) (1999), *Human Dimensions of Global Environmental Change: Research Pathways for the Next Decade*. Washington D.C.: National Academy Press.

OIM (2012), “Cambio Climático, Degradación Ambiental y Migración”, *Diálogo Internacional sobre Migraciones* N°18. OIM, Ginebra.

Pardo, M. (2007), “El impacto social del Cambio Climático”, *Panorama Social*, 5: 22-35.

Pardo, M. (2010), “Cambio Climático y Pobreza: Una mala combinación”, en Pardo, M., Rodríguez, M., *Cambio Climático y Lucha contra la Pobreza*. Siglo XXI/Fundación Carolina, Madrid.

Warner, K. (2010), “Assessing Institutional and Governance Needs Related to Environmental Change and Human Migration”, *Background Papers of the Study Team on Climate Change and Migration*, German Marshall Fund (UNU- EHS Co-Chair).

Warner, K., y Martin, S. (2012), “Climate Change and Migration: the UNFCCC Climate Negotiations and Global Forum on Migration and Development”, Study Team on Climate Change and Migration, German Marshall Fund, Washington, D.C.

Índice de tablas

Tabla 1: Tipo de propiedad en Guna Yala

Tabla 2: Marco normativo de Gestión de Riesgo Panamá

Tabla 3: Marco normativo Agricultura y seguridad alimentaria

Tabla 4: Distribución geográfica de la Población Guna en Panamá por provincia

Tabla 5: Población de Guna Yala por sectores y número de vivienda

Tabla 6: Las diez comunidades de Guna Yala más pobladas por sector, población y número de viviendas

Índice de Mapas

MAPA NO. 1: MAPA DE PANAMÁ. GUNA YALA ESTÁ MARCADO EN ROJO

MAPA NO. 2: CORREGIMIENTOS DE GUNA YALA